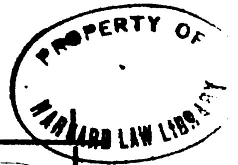



SIGILLVM · ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV · ANG ·
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS



Eenige beschouwingen over het tot stand komen en de rechtskracht van verdragen.

PROEFSCHRIFT

DOOR

F. BEELAERTS VAN BLOKLAND.



LEIDEN. — H. KLEYN.
1895.

EENIGE BESCHOUWINGEN OVER HET TOT STAND KOMEN EN DE RECHTSKRACHT VAN VERDRAGEN.

Eenige beschouwingen over het tot stand komen en de rechtskracht van verdragen.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Dr. K. MARTIN,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUNDE,

VOOR DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Woensdag 18 December 1895, des namiddags te 1 ure,

DOOR

F. BEELAERTS VAN BLOKLAND

GEBOREN TE 'S-GRAVENHAGE.

LEIDEN. — H. KLEYN.

1895.

AAN MIJNE OUDERS.

INHOUD.

INLEIDING.

Den 5den Juli 1894 werd te Lissabon eene Verklaring met bijbehoorend Protocol geteekend tot voorloopige regeling der handelsbetrekkingen tusschen Nederland en Portugal (Bijlage tot de Handelingen der Tweede Kamer van de S. G. 1894/95, n°. 131).

Ter voldoening aan het tweede gedeelte van art. 59 der Grondwet werd den 12den Februari 1895 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een ontwerp van wet tot goedkeuring dier Verklaring aangeboden, welk ontwerp de Wet is geworden van 20 April 1895 (Staatsblad n°. 69).

Als bijlagen bij de memorie van toelichting tot dit wetsontwerp had de Regeering o. a. gevoegd eene Nota van onzen Minister-Resident te Lissabon van 4 Juli '94 en het den volgenden dag ingekomen antwoord van den Portugeeschen Minister van Buitenlandsche Zaken. Uit deze stukken bleek, dat onze gezant niet gemachtigd was de overeenkomst te teekenen vóórdat gebleken zoude

zijn dat de Regeering zijner Allergetrouwste Majesteit over de in de Nota voorkomende punten eenstemmig dacht met de Nederlandsche Regeering; door het antwoord van den Portugeeschen Minister was deze overeenstemming verkregen.

Ook waren bij het ontwerp nog gevoegd een tweetal Nota's van dezelfde regeeringspersonen, van 9 Februari 1895, betreffende de samenstelling van het scheidsgerecht, dat, volgens art. VII der Verklaring, bij ontstaand geschil, over hare uitvoering zou hebben te beslissen.

In het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer op het wetsontwerp werd de opmerking gemaakt, dat aan sommige leden de bindende kracht dezer Nota's twijfelachtig scheen. De Regeering kon niet recht inzien op welken grond men de bindende kracht der Nota's, *strekkende tot toelichting* van het overeengekomene, kon in twijfel trekken.

Toen echter ook in de Eerste Kamer leden werden gevonden, die niet de vaste overtuiging der Regeering schenen te deelen, achtte de Minister van Buitenlandsche Zaken de quaestie belangrijk genoeg om daaraan bij de behandeling, op 19 April 1895, van het wetsontwerp in die Kamer, een opzettelijk betoog te wijden. Tegenover deze wetenschappelijke rede gevoelde geen der twijfelende leden zich geroepen de gronden zijner aarzeling toe te lichten, en nadat ook nog de oud-Minister VAN TIENHOVEN

verklaard had niet te twijfelen aan de bindende kracht van Nota's, uit welke duidelijk blijkt dat zij de teekening van het verdrag hebben beheerscht, werd het wetsontwerp zonder verdere discussie aangenomen.

Het naar aanleiding van de Wet van 20 April 1895 (Stbl. n°. 69) in onze Staten-Generaal aan den dag gekomen meeningsverschil, in verband met het toenemend belang dat aan volkenrechtelijke overeenkomsten moet worden toegekend, en de velerlei vragen die zij doen rijzen, bewoog mij het ontstaan en in werking treden dier overeenkomsten te maken tot een punt van onderzoek en tevens tot het onderwerp van een academisch proefschrift.

EERSTE AFDEELING.

Het tot stand komen van volkenrechtelijke overeenkomsten.

HOOFDSTUK I.

Juridische beteekenis van volkenrechtelijke overeenkomsten.

Internationale verdragen hebben hun oorsprong te danken aan den vijandigen geest, die de oude volken jegens elkander bezielde, en den drang die daardoor voor zwakkeren ontstond zich met anderen te verbinden ten einde aan machtiger naburen met kans op goeden uitslag het hoofd te kunnen bieden. De oudste verdragen zijn dan ook niet anders dan middelen om een zoodanig verbond tot stand te brengen of aan eenen oorlogstoestand een einde te maken. In een tijd, toen van vriendschappelijk verkeer tusschen de volkeren schier geen sprake zijn kon, ware dan ook moeilijk eene plaats te vinden voor overeen-

komsten als de meeste onzer hedendaagsche tractaten. Zoolang het zwaard het voornaamste internationale aanrakingspunt was, kon alleen de oorlog, gepaard met de herleefde studie van het recht, aanleiding geven tot het ontstaan van eene wetenschap als die van het volkenrecht. De oudste boeken daarover, uit de latere middeleeuwen dagteekenend, handelen dan ook uitsluitend de jure belli.

Hierin ligt juist de voorname beteekenis van HUGO DE GROOT, dat hij de baanbreker geweest is van het jus pacis. Het valt echter niet te ontkennen dat zijn werk, naarmate het eene grootschere verschijning was, ook langere schaduwen afwierp. Hij heeft door zijn voorbeeld aanleiding gegeven tot de door zoovele schrijvers gevolgde meening, als zouden internationale overeenkomsten geheel op één lijn te stellen zijn met privaatrechtelijke contracten.

DE GROOT heeft zich, bij de behandeling van dit onderwerp, van de gelijkstelling met het Romeinsch privaatrecht niet kunnen losmaken. En dit is niet te verwonderen: »Hij was, ook als rechtgeleerde, een kind van zijn tijd, »hij stond onder den invloed van een onderwijs dat »hem eenzijdig Romanistisch had ontwikkeld." [1])

---

[1]) Inleidinge tot de Holl. Rechtsgeleertheid. Uitg. Mr. FOCKEMA ANDREAE b. VII.

Eerst langzamerhand vestigde zich de overtuiging, dat men het verdrag niet kan plaatsen op eene lijn met de overeenkomst van het privaatrecht. Waar vroegere schrijvers nog den indruk maken alsof zij het verschil meer gevoelen dan zich daarvan juist rekenschap geven, zal men tegenwoordig geen werk opslaan, waarin het oog daarvoor niet geopend is De verklaring ligt voor de hand. De meeste strijdvragen, die zich met betrekking tot de leer der internationale tractaten hebben voorgedaan, vinden haren oorsprong in de door velen gedeelde opvatting, dat die tractaten door nagenoeg dezelfde regelen beheerscht worden als privaatrechtelijke overeenkomsten.

Wij zullen telkens bij de verschillende onderdeelen gelegenheid hebben te wijzen op de eigenaardige conclusiën, waartoe deze beschouwingen hebben moeten leiden en die op zich zelve reeds tot waarschuwing hadden moeten strekken, dat de gevolgde methode niet op voortreffelijkheid mocht bogen.

Wanneer de volkenrechtelijke overeenkomst in vele opzichten analogie vertoont met die uit het privaatrecht, dan is dit alleen daaruit te verklaren, dat het begrip overeenkomst niet uitsluitend tot het privaatrecht behoort. Het is een algemeen rechtsbegrip, dat algemeene trekken als hoofdregels heeft, maar overigens zich voegt

naar de eischen van het onderdeel des rechts, waarop het zich voordoet. »Der völkerrechtliche Vertrag darf »so gut die das Gebiet des Völkerrechts charakterisiren- »den Eigenthümlichkeiten aufweisen wie der privatrecht- »liche Vertrag die Eigenthümlichkeiten des Privatrechts." [1]) Dit feit nu werd miskend door de overal gezochte analogie tusschen de beide soorten van overeenkomsten; dat hieruit een streven om de regels van het privaatrecht op het volkenrecht toe te passen moest volgen, is zeer verklaarbaar, wanneer men slechts bedenkt dat het laatste bij het eerste in ontwikkeling nog zoo oneindig ver achter staat. Zeer terecht zegt echter NIPPOLD S. 88: »Diejenigen Normen, welche sich aus diesem allgemeinen »Begriff ergeben, sind daher auch für den völkerrecht- »lichen Vertrag maassgebend. Er steht, insoweit er über- »haupt Rechtscharakter hat, ebenfalls unter der Herr- »schaft dieser allgemeinen Grundsätze, so gut wie der »Privatvertrag. Wenn also diese Normen mit denen des »Privatrechts übereinstimmen, so beruht dies nicht auf »Analogie, sondern darauf dass diese Normen *allgemeinen* »sind.... Daneben gibt es besondere Normen, die *nur* »Völkerrechtsnormen sind. Bei diesen kommt naturgemäss

---

[1]) Dr. O. NIPPOLD. Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht. Bern 1894. Blz. 93.

»eine »Analogie" gar nicht in Frage, da sie mit privat- »rechtlichen Sätzen gar keine Uebereinstimmung zeigen."

Een belangrijk onderscheid ligt in de subjecten der overeenkomst; het volkenrecht toch kent als zoodanig alleen Staten. Wanneer men nu als algemeen begrip van overeenkomst aanneemt eene door wederzijdsche wilsverklaring tot stand gekomen overeenstemming in eenig opzicht tusschen twee of meer daartoe gerechtigde subjecten, dan ontdekt men aanstonds het groote verschil dat er moet bestaan tusschen het tot bewustzijn komen en verklaren van den wil bij een Staat en van dien bij een subject van privaatrecht.

Evenzoo als deze laatsten binnen de hun door den Staat gelaten vrijheidsgrenzen door een contract bepalen wat tusschen hen als recht zal gelden; evenals de Staat zelf door middel van wetten recht schept, zoo ontstaat tusschen de Staten, door middel van tractaten, recht en wel volkenrecht; alleen verlieze men niet uit het oog dat het privaatrechtelijk contract, daar het ondergeschikt is aan de wetten van den Staat, geen objectief recht kan scheppen, terwijl de volkenrechtelijke overeenkomst, daar zij eene dergelijke subordonnatie niet kent, dit wel vermag. Het algemeene rechtsbegrip van overeënkomst sluit dit dan ook geenszins uit.

Dit vermogen der volkenrechtelijke overeenkomsten

om recht te scheppen is onbetwistbaar, zoolang men althans aan het bestaan van een volkenrecht de hand wil houden. Hoewel er nog steeds geleerden gevonden worden, die meenen hieraan te moeten twijfelen, geloof ik toch te mogen volstaan met het als bestaande aan te nemen; na hetgeen o. a. BERGBOHM en JELLINEK dienaangaande geschreven hebben, kan het, ook al zoude het niet het bestek van dit proefschrift overschrijden, overbodig worden geacht nader op deze quaestie terug te komen en mag het goed recht van bestaan van het volkenrecht als vaststaande beschouwd worden, al behoeft men daarom nog niet zoover te gaan als LESEUR, die zelfs van de inferioriteit van dezen tak van het recht, wat zijne ontwikkeling en handhaving betreft, vergeleken bij andere deelen dier wetenschap, niet weten wil.

Daar nu de Staten gelijkberechtigd zijn, is het om tusschen hen in dit opzicht recht te scheppen noodig dat zij omtrent het te regelen punt eenstemmig denken. Maar naast de groote rol, die het gewoonterecht in het volkenrecht speelt, is het toch, wanneer men een hechteren grondslag verlangt, in het algemeen niet voldoende, dat in verschillende Staten betreffende een of ander punt overeenstemming heerscht. Opdat die overeenstemming niet door eene éénzijdige daad kunne verbroken worden, opdat zij dus werkelijk recht scheppe, is nog noodig

dat die Staten gezamenlijk verklaren hetzelfde inzicht te hebben en bovendien zich daarnaar te zullen gedragen. Dit is hetgeen geschiedt bij volkenrechtelijke overeenkomsten.

In verband met het algemeene begrip van overeenkomst leidt ons dit tot de volgende definitie: Eene volkenrechtelijke overeenkomst is eene door wederzijdsche wilsverklaring tot stand gekomen overeenstemming in eenig bepaald opzicht tusschen twee of meer Staten.

HOOFDSTUK II.

Vereischten voor het tot stand komen van volkenrechtelijke overeenkomsten.

§ 1. *Bekwaamheid van de partijen.*

Als voorwaarde voor de bestaanbaarheid eener overeenkomst moet, krachtens het algemeen begrip eener zoodanige rechtshandeling, ook in het volkenrecht worden gesteld de bekwaamheid van partijen om eene verbintenis aan te gaan. Of zij die bezitten, hangt uitsluitend af van de vraag of zij in het volkenrecht als zelfstandige rechtssubjecten zijn aan te merken. Dat dit karakter aan souvereine Staten niet ontzegd kan worden heeft wel nooit een punt van twijfel uitgemaakt; het komt mij zelfs voor, dat het kwalijk aangaat eenen Staat, die deze bevoegdheid missen zou, als volkomen souverein aan te merken. Inderdaad zal men dan ook bij de zoogenaamde half-souvereine Staten in den regel waarnemen, dat

juist dit recht ontbreekt of althans aan beperkingen onderworpen is. Het is volstrekt niet te wraken, dat in een uit verschillende innerlijk onafhankelijke onderdeelen bestaanden Bond de afzonderlijke Staten hunne bevoegdheid ten dezen opzichte belangrijk hebben ingekrompen of gewijzigd; eene volkomen vrijheid van handelen der onderdeelen tegenover het buitenland zoude allicht den Bond, zooal niet tot eene onmogelijkheid maken, dan toch in beteekenis aanmerkelijk verzwakken. Zoo bepaalde dan ook b. v. art. X der Unie van Utrecht: »Dat geen van die voorsz Provincien, Steden ofte »leden vandien eenyge confederatien ofte verbonden »met eenyge nabuerheeren ofte landen sullen moegen »maecken sonder consent van desz geunieerde Provincien »ende bontgenoten." Herhaaldelijk is echter gebleken, dat deze bepaling niet ver genoeg reikte. Voortdurend zien wij Provinciën, ja zelfs Steden, afzonderlijke betrekkingen aanknoopen met het buitenland; men denke b. v. slechts aan de onderhandelingen, die tot den vrede van Westminster geleid hebben en de alleen door de Statenvan Holland en West-Friesland gemaakte Acte van Seclusie, die daarvan het gevolg was. Ernstiger in hare gevolgen en nog meer in strijd met de Unie was het Tractaat van Commercie, dat in 1778 tusschen de Regeering van Amsterdam en het Noord-Amerikaansche

Congres gesloten werd en dat mede aanleiding gaf tot den oorlog met Engeland. Het ongehoorde en aanmatigende van deze onderhandelingen was geheel gelegen in het feit. dat zij gevoerd werden met eene bevolking, die in opstand was tegen de met ons bevriende Engelsche Regeering, waardoor Amsterdam den vrede der Unie in gevaar bracht. Het sluiten toch van handelstractaten kan men niet onder de verboden »Confederatiën" of »Verbonden" van art. X der Unie rekenen; deze heeft daarop zeer zeker niet het oog gehad, waarschijnlijk minder om de deelen hierin vrij te laten, dan wel omdat in 1579 aan handelstractaten minder gedacht werd; deze kregen eerst meerdere beteekenis in de 17e eeuw.

In de *Vereenigde Staten van Noord-Amerika* is het den afzonderlijken Staten in art. I sectie 10 der constitutie uitdrukkelijk verboden, hetzij onderling, hetzij met vreemde mogendheden eenig tractaat te sluiten. Evenzoo is het in de *Argentijnsche Republiek.*

Eene dergelijke bepaling bevat art. 8 der *Zwitsersche Bundesverfassung* van 1848, met dien verstande echter, dat art. 9 den Kantons vrijheid laat met het buitenland overeenkomsten te sluiten betreffende onderwerpen »der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei", voor zooverre die ten minste geen inbreuk maken

op den Bond of op de rechten van andere Kantons.

In het oude *Duitsche Rijk* waren een aantal zoogenaamde halfsouvereine Staten, die tegenover het buitenland geheel van de Keizerlijke Regeering afhankelijk waren.

Art. 11, 2° der Deutsche Bundes-Acte van 1815 liet den Bondsleden onbeperkte vrijheid tot het sluiten van verdragen; alleen mocht daardoor niet de veiligheid van den Bond of van afzonderlijke Bondsstaten in gevaar worden gebracht. Evenmin mochten ze, wanneer de Bond zelf met een buitenlandsche mogendheid in oorlog verkeerde, afzonderlijk met die mogendheid onderhandelen.

De Deutsche Reichs-Verfassung van 1871 noemt in art. 4 een aantal onderwerpen, die tot de Rijkswetgeving behooren; betreffende deze mag ook alleen het Rijk tractaten sluiten; echter zijn nog, voornamelijk ten behoeve van Beijeren en Wurtemberg, in artikel 4 nos. 1 en 8 een aantal uitzonderingen gemaakt van zeer ondergeschikt belang. Dat het den afzonderlijken Staten niet vrijstaat overeenkomsten te sluiten die tegen de zekerheid, het bestaan of de grondwettige instellingen van het Rijk of een der Staten daarvan gericht zijn, spreekt van zelf.

Ook de *Oostenrijksch-Hongaarsche Constitutie* van 1867 erkent tegenover het buitenland slechts één Staat, al mogen dan ook, naar den aard der verdragen, verschillende regelen gelden voor hunne tot standkoming met betrekking

tot de goedkeuring der Vertegènwoordiging van één of van beide landen.

Minder gelukkig is de regeling in *Zweden en Noorwegen* te noemen. Het bestuur der buitenlandsche betrekkingen is daar geheel aan Zweden overgelaten, en zelfs voor handelingen, die uitsluitend Noorwegen betreffen, is de Minister van Buitenlandsche Zaken alleen aan den Zweedschen Rijksdag verantwoording schuldig. De felheid, waarmede de bovendrijvende partijen in beide landen den strijd over deze regeling in den laatsten tijd voerden, schijnt wel de voornaamste oorzaak, dat men niet tot een vergelijk heeft kunnen komen. Zeker is het niet te ontkennen, dat besluiten als dat van het Noorsche Storthing van 2 Juni 1891 tot de oprichting van een afzonderlijk en onafhankelijk Ministerie van Buitenlandsche Zaken voor Noorwegen, weinig geschikt zijn den weg tot effening te banen. [1])

Eigenaardig is de toestand waarin de *Zuid-Afrikaansche Republiek* verkeert. Wij hebben hier een onafhankelijken Staat, die zich bij art. IV der Conventie van Londen van 27 Februari 1884 verbonden heeft »geen verdrag of ver»bintenis aan te gaan met eenigen Staat of eenig volk »behalve den Oranje Vrijstaat, noch met eenigen inboor»lingenstam ten Oosten of ten Westen van de Republiek,

---

[1]) Revue générale de droit international public. 1895. p. 192.

»voordat het zal zijn goedgekeurd door H. M. de Koningin »van Groot-Britannië." Een tweede lid voegt er aan toe, dat »deze goedkeuring zal geacht worden verleend te zijn »als Hr. Ms. Regeering niet binnen drie maanden na de »ontvangst van een afschrift van zoodanig verdrag (dat »haar zal moeten overhandigd worden terstond na de »voltooiing ervan) zal hebben te kennen gegeven, dat de »sluiting van zoodanig verdrag strijdig is met de belangen »van Groot-Britannië of van een van Hr. Ms. bezittingen »in Zuid-Afrika." Dit tweede lid voorziet dus niet alleen in het geval dat de Britsche Regeering de zaak op de lange baan zou trachten te schuiven, maar beperkt tevens haar veto tot die gevallen waarin het te sluiten tractaat met de belangen van Groot-Britannië zou strijdig zijn.

Het komt mij voor dat het geheele voorbehoud praktisch van weinig belang is en hoogstens geschikt om eenige vertraging te veroorzaken en den hoogmoed van eenen oppervlakkigen Engelschman te streelen. Indien toch een derde Staat een verdrag met de Republiek wilde sluiten, waardoor Britsche belangen werkelijk bedreigd werden, dan zou die Staat natuurlijk evenmin als de Republiek er bezwaar in zien art. IV der Conventie niet toe te passen en het tractaat geheim te houden, waardoor het tusschen partijen niet minder bindend zijn zou. Maar ook zonder met eene dergelijke mogelijkheid reke-

ning te houden moet men erkennen, dat het aan Engeland toegekende recht om het in werking treden van een tractaat, waardoor zijne belangen geschaad zouden worden, te verhinderen, geene buitengewone beteekenis heeft. Behoeft al niet hunne goedkeuring gevraagd te worden, zoo kan toch ook aan andere Staten het recht niet ontzegd worden op te komen tegen een tractaat, dat hunne belangen zoude bedreigen. Dat dit niet bij een formeel protesteeren, zonder eenige vrucht, behoeft te blijven, is duidelijk genoeg gebleken bij de overeenkomst onlangs tusschen Engeland en den Congostaat gesloten; deze overeenkomst toch moest, nadat zij gesloten was, op aandrang van de Fransche en Duitsche Regeeringen aanmerkelijk gewijzigd worden. En terecht; het komt mij voor, dat het, wanneer men de zaak wel beschouwt, geen land vrij staat straffeloos overeenkomsten aan te gaan waardoor de belangen van derden belangrijk geschaad worden. En dan schijnt het wel minstens genomen twijfelachtig, of het aanbrengen après coup van wijzigingen in een gesloten verdrag zooveel minder onaangenaam en kwetsend is voor het nationaal bewustzijn dan de mogelijkheid van een veto vóór de definitieve tot standkoming van het tractaat.

De Zuid-Afrikaansche Republiek heeft dan ook tot nu toe geen bijzondere bezwaren van het art. IV ondervonden.

Wat de toepassing der bepaling op de door haar gesloten verdragen betreft, zoo werd bij het Handelstractaat met Zwitserland van 1885 in een Slotprotocol overeengekomen dat het tractaat niet aan de bekrachtiging der Zwitsersche Bondsvergadering zou worden onderworpen dan nadat haar door de Regeering der Republiek zou zijn kennis gegeven, dat het de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring der Britsche Regeering zou hebben verkregen.

Geheel anders is het met de *Britsche koloniën.* De kroon-koloniën en die met een vertegenwoordigend lichaam gaan, wat de buitenlandsche betrekkingen betreft, geheel op in 't moederland; niet aldus echter de koloniën met eene verantwoordelijke regeering, zooals Canada, New-Foundland, de Kaapkolonie en de meeste Australische bezittingen. Aan sommigen daarvan is eenige vrijheid gelaten; zoo heeft b. v. de Canadeesche Regeering de bevoegdheid onmiddellijk met het buitenland te onderhandelen over toltarieven. Eene dergelijke, zij het dan ook aanvankelijk beperkte, vrijheid van handelen jegens het buitenland schijnt mij echter niet boven alle bedenking verheven. Eene in sommige opzichten vrij gelaten kolonie zou den, aan de meeste koloniën zoozeer eigenen, emancipatiegeest moeten verloochenen, indien niet haar streven bij voortduring er op

gericht was deze vrijheid zoo ver mogelijk uit te breiden en wanneer een kolonie, met inwendige autonomie begonnen, steeds voortgaat op den weg om ook in de buitenlandsche betrekkingen zoo onbelemmerd mogelijk te zijn, dan mag het oogenblik harer algeheele onafhankelijkheid van het moederland geacht worden niet verre meer te zijn. Bovendien kan, voordat het zoover komt, een dergelijk streven zeer onaangename gevolgen hebben voor derden. Men denke hier aan de tusschen Engeland en Frankrijk hangende quaestie betreffende de visscherijen van New-Foundland. Bij een tractaat van 11 Maart 1891 had de Britsche Regeering zich verbonden de zaak aan de uitspraak van scheidsrechters te onderwerpen. De New-Foundlanders, hierover ontevreden, dreigden zich onafhankelijk te zullen verklaren of eene annexatie bij de Vereenigde Staten te zullen uitlokken, bijaldien de uitspraak van het scheidsgerecht, waarin zij reeds te vergeefs een' vertegenwoordiger geëischt hadden, niet te hunnen voordeele mocht uitvallen. Engeland zag zich hierdoor genoodzaakt den eilanders het recht toe te kennen wettelijke bepalingen te maken nopens een modus vivendi betreffende het vangen der kreeften, welke modus vivendi reeds bij bovengenoemd tractaat van 1891 was geregeld. Het Engelsche Parlement zwichtte voor de Kolonie en stelde de behandeling van

het met Frankrijk gesloten tractaat voor onbepaalden tijd uit. Zoo werd hier dus de Britsche Regeering, die ook sedert niet van meening betreffende de hangende quaestie veranderd was, door eene, aan te groote zelfstandigheid gewende, Kolonie gedwongen eene formeel door haar aangegane verbintenis ter zijde te stellen.

Staten die onder het protectoraat eener andere Mogendheid staan, missen ook als regel de vrijheid van handelen tegenover het buitenland. Zelfs schijnt het niet gewaagd te beweren dat vele protectoraten slechts in het leven geroepen zijn om het beschermde land alléén te kunnen exploiteeren en allen invloed van concurreerende Mogendheden buiten te sluiten. Ook in tractaten als dat van 1881 tusschen Frankrijk en den Bey van *Tunis* en van 1885 tusschen Frankrijk en *Madagascar*, waarin het woord protectoraat, om begrijpelijke redenen, niet voorkomt, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de Republiek die landen in al hunne buitenlandsche aangelegenheden zal vertegenwoordigen. Het wil mij dan ook voorkomen, dat CALVO wel een eenigszins ideale opvatting heeft van een protectoraat als hij zegt [1]), dat dit de souvereiniteit van een Staat niet zoozeer aantast dat deze daardoor van aanraking met het buitenland zoude worden uitgesloten.

---

[1]) Le droit international théorique et pratique. § 50.

»pourvu toutefois que le protectorat ne dégénère pas en véritable incorporation"; de meeste tegenwoordige protectoraten komen dit dan wel zeer nabij.

De bij het tractaat van Londen van 1840 aan *Egypte* toegekende halve souvereiniteit, liet dit land, wat zijn buitenlandsche betrekkingen aangaat, geheel aan de heerschappij der Porte over. Latere firmans van den Sultan hebben den Khedive echter een beperkt recht van onderhandelen gegeven. Eene afzonderlijke stelling namen vroeger de ***Barbarijsche Staten*** in, die, hoewel aan den Turkschen Sultan schatplichtig, toch door verschillende Europeesche mogendheden, voor zooverre die hen niet als zeeroovers behandelden, als onafhankelijke Staten beschouwd werden.

Tot ons punt van uitgang terugkeerende, mogen wij dus als eerste vereischte voor eene volkenrechtelijke overeenkomst vaststellen, dat de beide partijen door het volkenrecht als zelfstandige rechtssubjecten worden erkend. Het is derhalve van het grootste belang dat men in twijfelachtige gevallen, vóór men tot het aanknoopen van onderhandelingen overgaat, zich op de hoogte stelle in hoeverre het andere land bevoegd is tot het aangaan van internationale verbintenissen en in staat die na te komen.

---

§ 2. *Bevoegdheid van de handelende personen.*

Wanneer het gebleken is dat het land, dat de verbintenis wil aangaan, in volkenrechtelijken zin als een Staat mag worden beschouwd en dus door het sluiten van het verdrag de aan zijne bevoegdheid gestelde perken niet te buiten gaat, onderzoeke men wie naar buiten den Staat vertegenwoordigt. Niet alle schrijvers zijn van de noodzakelijkheid van dit onderzoek overtuigd. Zoo zegt b. v. NIPPOLD t. a. p, S. 117: »Es gibt keinen völkerrechtlichen Satz, der eine besondere Legitimation des abschliessenden Staatsorgans vorschreibt und es kann keinen solchen Satz geben. Und deshalb darf völkerrechtlich dasjenige Organ das thatsächlich abschliesst, zunächst als hiezu berechtigt angesehen werden." In theorie wil ik hem dit wel toegeven; hoogst ongaarne zoude ik mij echter in de plaats bevinden van den Minister van Buitenlandsche Zaken, die zich naar deze theorie gedroeg en zich met ieder »Staatsorgan, welches den Abschluss eines Vertrages thatsächlich vornimmt." in onderhandelingen begaf; de waardigheid der Regeering toch zou hierdoor ernstig in de waagschaal gesteld kunnen worden. Bovendien, al erken ik gaarne dat wij ons met dit onderzoek van het volkenrechtelijk op het staatsrechtelijk terrein begeven, men moet niet vergeten, dat naar onze meening, die wij

later breeder zullen ontwikkelen, door eene overeenkomst met eene staatsrechtelijk daartoe niet bevoegde macht, ook volkenrechtelijk niets tot stand komt.

In den regel zal dit onderzoek, dat natuurlijk nooit op voor de andere partij krenkende wijze mag worden ingesteld, weinig bezwaren opleveren; in de landen met eenen monarchalen regeeringsvorm is het bestuur der buitenlandsche betrekkingen aan den Vorst opgedragen. En ook in de meeste Republieken zien wij het beleid der buitenlandsche zaken aan den hoogsten drager van het gezag toevertrouwd.

In de *Republiek der Vereenigde Nederlanden* waren het sedert 1593 de Staten-Generaal, die den Staat tegenover het buitenland vertegenwoordigden. Hoe indrukwekkend Hunne HoogMogenden zich ook bij officieele gelegenheden als het gehoor verleenen aan gezanten en het in ontvangst nemen hunner brieven van terugroeping, van deze taak mochten kwijten, zoo kan het toch niet anders of in die veelbewogen tijden moest al spoedig de overtuiging veld winnen dat een college, en dan nog wel een college als de Staten-Generaal, dat uit de verschillende lasthebbers der Provinciën bestond, minder geschikt was voor het behandelen van diplomatieke aangelegenheden. Zoolang de invloed van den Stadhouder zich deed gelden was dit bezwaar niet van overwegend

gewicht, maar in de dagen van DE WITT heeft het zich dubbel doen gevoelen. De groote macht toch van dezen schranderen staatsman was van geheel anderen aard dan het gezag der Prinsen van Oranje, en bovenal dankte de Raadpensionaris zijnen invloed hoofdzakelijk aan zijne geestelijke superioriteit, maar miste deze genoegzamen wettelijken grondslag. Dit leïdde tot de instelling van het Geheim Besogne, een uit acht personen bestaand college, dat tot taak had te besogneeren en te disponeeren over die buitenlandsche aangelegenheden, die den meesten spoed en geheimhouding vereischten. Onder den Koning-Stadhouder gelukte het diens krachtige persoonlijkheid de draden der buitenlandsche politiek weder geheel in eigen handen te krijgen, maar in de 18de eeuw mogen wij ons gelukkig rekenen dat de vele gebreken der Unie ons eene verontschuldiging aan de hand doen voor de wijze, waarop toen onze betrekkingen met het buitenland werden bestierd. Zoo bleef de toestand totdat op 1 Maart 1796 de Nationale Vergadering bijeenkwam, die bij haar Reglement van Orde bepaalde dat uit haar midden eene vaste commissie voor de buitenlandsche zaken zou benoemd worden, uit zes leden en den tijdelijken voorzitter der Vergadering samengesteld. Aangezien echter de Bataafsche Republiek niet gezegd kan worden ooit buitenlandsche politiek van betee-

kenis gevoerd te hebben, kan het ons vrij onverschillig zijn aan welk gezag bij de elkaar opvolgende Staatsregelingen de bevoegdheid tot het voeren van onderhandelingen met vreemde mogendheden werd opgedragen. [1])

In de *Fransche Republiek* is den President ten opzichte der buitenlandsche betrekkingen dezelfde macht gegeven als in de meeste constitutioneele monarchieën den Vorst gelaten is.

In de *Vereenigde Staten van Noord-Amerika* en in de *Argentijnsche Republiek* berust het bestuur daarvan bij den President met medewerking van den Senaat. In gelijken geest bepaalt art. 79 der Grondwet van de *Zuid-Afrikaansche Republiek:* »De briefwisseling met buitenlandsche Mogendheden zal door den Staatspresident en den Uitvoerenden Raad gevoerd worden. De brieven zullen door hem en den Staatssecretaris onderteekend worden."

In *Zwitserland* heeft de Bondsraad in het algemeen de leiding der internationale aangelegenheden, maar alle macht dienaangaande berust bij de Bondsvergadering, die b. v. zelfs ook de gezanten benoemt.

De moeilijkste vragen kunnen rijzen wanneer een land

---

[1]) Vgl Mr. T. M. C. Asser. Het bestuur der buitenlandsche betrekkingen. Amsterdam 1860.

in een tijdperk van revolutie of overgang verkeert. Zoolang er niet is eene algemeen erkende Regeering, die in staat is de door haar aangegane verbintenissen na te komen, zal men verstandig doen met zulk een land geene onderhandelingen aan te knoopen. Het is dan ook alleszins verklaarbaar, dat Bismarck in zijn schrijven aan Jules Favre van 16 Jan. 1871 den eisch stelde, dat het Gouvernement der Nationale Verdediging door het Fransche volk bevestigd wierd.

Ingewikkelder wordt nog de vraag naar de bevoegdheid van den onderhandelaar nu deze tegenwoordig hoogst zelden het daartoe gerechtigde staatsorgaan zelf is. In de plaats daarvan zien wij ministers en gezanten treden, die, van behoorlijke volmacht daartoe voorzien, dat orgaan vertegenwoordigen, onderhandelingen aanknoopen, over de te sluiten verdragen beraadslagen en deze ook onderteekenen.

Wanneer ook al een enkele maal uit deferentie voor den persoon des onderhandelaars van den regel wordt afgeweken, zoo is het toch eene algemeene gewoonte, dat de vertegenwoordigers der Staten, die een verdrag wenschen aan te gaan, elkander, alvorens de onderhandelingen een aanvang nemen, hunne wederzijdsche volmachten vertoonen. Bij het onderzoek daarvan komt het er dus in de eerste plaats op aan of degeen, van

wien zij uitgaan, de door de constitutie van zijn land aangewezen macht is om tractaten te sluiten en vervolgens, of de door hem gezondene werkelijk volmacht heeft om de onderhandelingen te voeren en tot het sluiten van het verdrag over te gaan, zonder vrees later door zijne regeering gedésavoueerd te worden. Zich met een onderhandelaar, die hieromtrent geene zekerheid kan verschaffen, in besprekingen te begeven ware beneden de waardigheid van den Staat. Zoo weigerde b. v. in November 1894 de Japansche Regeering zich in te laten met zekeren Detring. Hij vertoonde geloofsbrieven afgegeven door den Chineeschen Onderkoning Li Hung Chang, waarin deze verklaarde te handelen ingevolge eene onmiddellijke opdracht des Keizers. Daar hierbij echter geen enkel officieel stuk gevoegd was, waaruit van zoodanige opdracht kon blijken, was de weigering der Japansche Regeering alleszins te rechtvaardigen [1]).

Aangezien de Constitutie der Vereenigde Staten van Noord-Amerika voorschrijft, dat de benoeming door den President van gezanten in het buitenland door den Senaat moet worden bekrachtigd, zou het eener vreemde Mogendheid ook niet euvel te duiden zijn, indien zij bezwaar

---

[1]) Revue générale de droit international public 1895, p. 120.

maakte in onderhandeling te treden met eenen gezant, wiens benoeming die bekrachtiging miste.

---

§ 3. *Geoorloofde oorzaak.*

Naast de bekwaamheid van de partijen en de bevoegdheid der handelende personen, hebben wij er op te letten, dat de inhoud van het tractaat een geoorloofde zij. Algemeen wordt dit door de schrijvers over volkenrecht als vereischte gesteld; door sommigen naar analogie der justa causa van het privaatrecht; door anderen, bij wie ik mij gaarne aansluit, omdat eene geoorloofde oorzaak tot die voorwaarden eener overeenkomst behoort welke niet aan eenig onderdeel van het recht in het bijzonder eigen zijn, maar door algemeene rechtsbeginselen worden voorgeschreven.

Wanneer ons dit algemeen karakter duidelijk voor den geest staat, zullen wij ons tevens hoeden voor het gevaar iets volkenrechtelijk voor ongeoorloofd te houden wijl het op eenig ander rechtsgebied als zoodanig beschouwd wordt.

Een enkel voorbeeld moge dit gevaar in het licht stellen. Het Romeinsch recht verbood het aangaan van overeenkomsten betreffende eene nog niet opengevallen nalatenschap. Ook in ons Burgerlijk Wetboek komt die bepaling

nog voor (art. 1370), maar door de meeste nieuwere Europeesche wetboeken wordt zij niet meer gehuldigd. Hieruit blijkt dat het zedelijkheidsbeginsel, hetwelk de oude bepaling gedicteerd had en ten onzent nog wordt verdedigd, volstrekt niet algemeen is. Volkenrechtelijk wordt daarmede ook geen rekening gehouden. Dit bleek o. a. bij de onderhandelingen, die in 1698 tijdens het leven van Koning KAREL II van Spanje over zijne opvolging gevoerd werden; zij leidden tot het eerste Verdeelingsverdrag, op het Loo gesloten. Bij de groote verontwaardiging, die dit tractaat, toen het, dank zij de moeilijkheid om in onze Republiek iets geheim te houden, aan de Spaansche Regeering bekend werd, daar te lande verwekte, is het opmerkelijk dat zich daarin geen enkele stem mengde over het ongeoorloofde van zulk een verdrag, maar dat alleen het feit dat het Rijk verdeeld zou worden den Spaanschen trots zoo gevoelig kwetste Zelfs in de onbeschaamde nota, die de Spaansche gezant naar aanleiding van het tweede Verdeelingsverdrag tot het Hof van St. James richtte, vinden wij slechts ter loops het met natuur- en Goddelijk recht strijdige van dat verdrag opgemerkt [1]).

Zoodra men zich op zedelijkheidsgronden beroept, ver-

---

[1]) MACAULAY, History of England. Ch. XXIV

laat men den vasten bodem van het recht ; wat daarop steunen moet, is slecht gefundeerd. Ik meen dan ook, dat HEFFTER'S uitspraak [1]): »Nur das physisch und sittlich Mögliche kann Gegenstand eines Vertrages sein. Unmöglich ist z. B. jede Verbindlichkeit, die der sittlichen Weltordnung widerspricht" ons weinig verder brengt om te weten wat volkenrechtelijk als »zulässige Causa" mag worworden bechouwd. Wanneer hij daarop volgen laat »sodass also Einführung oder Aufrechthaltung von Sklaverei niemals gültig versprochen werden kann," dan wil ik hem dit feit volstrekt niet tegenspreken. Het komt mij echter voor dat het niet daarop steunt dat zulk eene belofte »der sittlichen Weltordnung widerspricht," maar eenvoudig hierop, dat de beschaafde Staten tot het tegengaan der slavernij overeenkomsten hebben gesloten. Het voorbeeld van den slavenhandel schijnt mij bovendien zeer slecht gekozen om de beteekenis dier »sittliche Weltordnung" te bewijzen; het is toch niet zoo héél lang geleden dat overeenkomsten over dat onderwerp volstrekt niet voor onzedelijk werden gehouden.

In plaats van *zedelijk* onmogelijk zoude ik dan ook liever stellen *volkenrechtelijk* onmogelijk. In overeen-

---

[1]) Das Europäische Völkerrecht. § 83

stemming hiermede zegt WALKER: [1]) »The objects of the treaty must not contravene the principles of international law." Onder de Duitsche schrijvers schijnt NIPPOLD de eenige die voor het onvoldoende van zedelijkheidsgronden een open oog heeft; hij spreekt zijne meening duidelijk uit in de woorden: »wo der Begriff des Sittlichen so wenig feststeht, lässt sich schwer mit demselben rechnen, wenn man nicht dasjenige thut, was der *Jurist* von unserem Standpunkte aus thun *muss*: nämlich an das positive Recht anknüpft" [2]). De zedelijkheid is alleen in zooverre van invloed als zij door internationale overeenstemming tot recht is verklaard.

Onder geoorloofde oorzaak hebben wij dus te verstaan dat de inhoud van de overeenkomst niet strijdig mag zijn met de algemeene regelen van volkenrecht; als van zelf sprekende mag worden aangemerkt dat die inhoud ook physisch mogelijk moet zijn.

Wat zal het gevolg zijn indien twee Staten eene overeenkomst aangaan, die volgens dit beginsel niet als geoorloofd zou mogen worden beschouwd? Mij dunkt, dat men moet aannemen dat eene dergelijke overeenkomst nooit recht kan scheppen. Of de beide contractanten

---

[1]) Manuel of Public International Law. Part II, Ch. III, § 30.
[2]) NIPPOLD t. a. p. S. 186.

zich om redenen van staatkunde aan het eens overeengekomene willen houden, is volmaakt onverschillig; aan derden kan het bestaan van zulk een verdrag nooit worden tegengeworpen. De sanctie van het verbod is hierin gelegen, dat het overtreden daarvan de partijen stelt buiten de statenfamilie. Dit zou eenen Staat in zijn betrekkingen met het buitenland zoo ernstige schade kunnen toebrengen, dat men zich wel zal wachten eene overeenkomst aan te gaan, die met het geldende volkenrecht strijdige beginselen zou huldigen.

---

§ 4. *Vrijheid van wil.*

Van meer belang is het vierde vereischte: de vrije toestemming der contracteerende partijen. De vraag rijst of deze mag worden aangenomen wanneer zij door geweld is afgeperst, door bedrog is verkregen, of ten gevolge van dwaling gegeven is. Ook hier zij nogmaals, wegens de uiterlijke gelijkenis, gewezen op het verschil met de redenen, die in het burgerlijk recht tot het waardeloos zijn eener overeenkomst doen besluiten. Allicht zoude men toch, door hier dezelfde regelen van toepassing te achten, eene groote plaats toekennen aan de verdragen, die als niet verbindend zouden mogen

worden aangemerkt, omdat zij alleen zijn tot stand gekomen door het geweld, dat de eene partij op de andere heeft uitgeoefend. Wanneer een Staat na eenen rampspoedigen, door de tegenpartij gezochten, oorlog tot een nadeeligen vrede gedwongen werd, zoude zulk een tractaat zeker voor nietig mogen worden gehouden. Het volkenrecht huldigt echter eenigszins andere beginselen; de grenzen van het rechtmatig geweld zijn daar veel ruimer getrokken dan in het privaatrecht en de oorlogstoestand valt daar binnen. Het goed recht van den sterkste moet in de politiek algemeen erkend worden en al moge deze uitspraak veler verontwaardiging opwekken, ernstig tegen te spreken valt zij niet. Wanneer TRAVERS TWISS op het voetspoor van VATTEL zegt: »A nation which has been victorious in war, dictates for the most part to its adversary unequal terms of peace. There is a limit however beyond which such inequality may not extend without awakening the alarm and enlisting the sympathy of other nations in behalf of the vanquished", [1]) dan is dit zeker waar. Hoe groot echter ook die sympathie van andere natiën zijn moge, men zal toch nauwelijks één enkel voorbeeld aantreffen dat het bedreigde volk hierdoor eenigszins krachtdadig gebaat werd. Talloos zijn voorzeker de gevallen waarin andere

[1]) TWISS § 211.

Mogendheden aan te hooge eischen van den overwinnaar paal en perk gesteld hebben; steeds zal men dan echter als oorzaak daarvan moeten erkennen de vrees om den triumfeerenden staat te machtig te zien worden en het politiek evenwicht verbroken te zien.

Indien evenwel geene andere Mogendheid bij het steunen van den vernederden Staat belang heeft, zal deze te vergeefs naar iets anders uitzien dan naar de bitter weinig vruchten dragende sympathie en zoolang hij niet op de eene of andere wijze kans ziet zijnen krachtigen tegenstander te weerstaan, zal hij wijs doen het afgedwongen vredesverdrag na te komen.

Evenwel, de boven neergeschreven opmerking dat »in het volkenrecht de grenzen van het rechtmatig geweld ruimer zijn dan in het privaatrecht", sluit de erkenning in zich dat er ook een dwang kan zijn, die niet rechtmatig is. En nu moge al het onderscheid hiertusschen, wegens den politieken regel dat macht boven recht gaat, geene praktische gevolgen hebben, dit mag er ons nog niet toe leiden ook uit een zuiver theoretisch juridisch oogpunt in het volkenrecht allen dwang als ongeoorloofd te beschouwen. Dat dus de gedwongene, om zich voor verdere schade te hoeden, het afgedwongen tractaat naleeft, bewijst op zich zelf nog niet dat het volkenrechtelijk moet worden erkend.

Tot op zekere hoogte zou men misschien hetzelfde kunnen zeggen van een tractaat, waarin eene Regeering door bedrog misleid zou hebben toegestemd. Ten allen tijde heeft eene bedriegelijke handeling nog meer den algemeenen weerzin opgewekt dan een daad van geweld. Alle schrijvers zijn het er dan ook over eens dat gepleegd bedrog eenen grond oplevert voor den bedrogene om tegen de overeenkomst op te komen. Men vergete verder niet, dat eene Regeering, die door bedrog de toestemming der andere contracteerende partij wist te verkrijgen, wegens den roep van onbetrouwbaarheid dien zij daardoor zoude deelachtig worden, zulke groote moeielijkheden in hare relaties met andere mogendheden zoude ondervinden, dat men zich in den regel wel wachten zal op dit pad den eersten voet te zetten.

Geheel iets anders is het met de dwaling. Tegenwoordig is de leer niet meer zoo algemeen verbreid als vroeger, dat de groote bekwaamheid en geschiktheid van eenen onderhandelaar vooral daarin moet uitkomen dat hij, door de tegenpartij — want zoo mogen wij bij eene dergelijke opvatting den medecontractant wel noemen — op allerlei punten in dwaling te brengen en te misleiden, voor zijn land voordeelige tractaten wist te bedingen. Leerrijk zijn in dit opzicht de handelstractaten van de 17e en 18e eeuw. Ook nu nog moge het vaak van groot belang zijn bij

de onderhandeling de andere partij betreffende het gewicht dat men aan een of ander punt hecht in dwaling te laten, toch komt ongetwijfeld de dwaling niet meer zooveel voor als vroeger. Zij zou, wanneer men dergelijke vergelijkingen zoekt, het best kunnen worden vergeleken met hetgeen de koopman bij het opvijzelen zijner waren bij den kooper zoekt teweeg te brengen. Eene toestemming echter ten gevolge van dwaling in de hoofdzaak, zoude aan het tractaat, als niet den werkelijken wil van den Staat uitdrukkende, zijn kracht niet kunnen verschaffen.

Trouwens, al de door ons genoemde gevallen waarin men de vrijheid van wil bij de toestemming van het tractaat in twijfel zou kunnen trekken, zullen, wanneer het eenmaal in werking is getreden, hoogst zelden in de praktijk tot moeilijkheden aanleiding geven. In den regel toch zal er gelegenheid zijn door eene niet-ratificatie het in werking treden te voorkomen; in dubbele mate geldt dit, wanneer niet het bevoegde Staatsorgaan zelf, maar alleen een gevolmachtigde, ten gevolge van dwaling, bedrog of dwang tot het teekenen der overeenkomst is overgegaan.

HOOFDSTUK III.

Het bekrachtigen van volkenrechtelijke overeenkomsten.

§ 1. *Juridische beteekenis der ratificatie.*

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij nagegaan aan welke eischen een tractaat moet beantwoorden om op geldige wijze te kunnen worden gesloten. Met de onderteekening door de gevolmachtigden is het echter nog volstrekt niet verbindend voor de partijen. Daartoe behoort eerst nog de uitwisseling der ratificatiën te hebben plaats gehad. Waar de ratificatie dus een zoo uiterst gewichtig element is in de tot standkoming van verdragen, is het van het grootste belang na te gaan wat daaronder verstaan wordt. De verschillende quaesties toch, waartoe zij aanleiding geeft, hangen ten nauwste samen met het begrip, dat men aan de bekrachtiging hecht. In het algemeen kan men zeggen, dat het is

eene uitdrukkelijke verklaring van het hoofd van den Staat, dat hij zich vereenigt met de overeenkomst, die zijn gevolmachtigde in zijnen naam heeft gesloten en onderteekend. [1])

De eerste ratificatie, waarvan wij gewag gemaakt vinden, is die, waarbij het verdrag werd bevestigd tusschen JUSTINIANUS en zijn gevaarlijken tegenstander CHOSROËS, den Koning der Perzen, in 561. [2]) In de middeleeuwen ontmoeten wij ook voortdurend ratificatiën van door gevolmachtigden gesloten overeenkomsten en langzamerhand is zij zoozeer de algemeene gewoonte geworden, dat men tegenwoordig wel geen tractaat zal aantreffen, waarbij niet voor het in werking treden eene bekrachtiging wordt vereischt. Wanneer wij nu nagaan welke redenen er oorspronkelijk toe geleid hebben eene dergelijke bekrachtiging voor te behouden, dan schijnen wij die in drieërlei richting te moeten zoeken.

In de eerste plaats springt het in het oog, dat een onderhandelaar, om met vrucht tot het tot stand komen van eene overeenkomst werkzaam te kunnen zijn, eene zeer uitgebreide volmacht behoeft; indien dit niet

---

[1]) Dat een verdrag door Souvereinen persoonlijk gesloten niet nog hunne bekrachtiging behoeft, spreekt van zelf.

[2]) BARBEYRAC, Histoire des anciens traitez II. 195.

het geval was, zou, vooral in vroeger dagen toen de middelen van verkeer zoo beperkt en langzaam waren, het voorbereiden van een tractaat, door eene onmisbare voortdurende correspondentie tusschen den gezant en zijne Regeering, op zoo belangrijke wijze vertraagd zijn geworden, dat tusschen het aanknoopen der onderhandelingen en het afsluiten van het verdrag de toestanden veelal in niet geringe mate gewijzigd hadden kunnen zijn. En wanneer de andere contraheerende partij, ten einde de nadeelige gevolgen eener zoodanige vertraging te ontgaan, wellicht haar vertrouwen vestigende op het aanzien en den invloed van den onderhandelaar bij diens Regeering, zich, ondanks diens beperkte volmacht, met dezen inliet, zoude zij dan niet gevaar loopen op eene weinig met hare waardigheid strookende wijze, haren tijd met nutteloozе besprekingen te verspillen?

De wenschelijkheid eener zoo min mogelijk beperkte volmacht ligt dus voor de hand. Nu kan het evenwel niet ontkend worden dat eene Regeering, door eene zoo uitgebreide macht aan haren gezant toe te kennen, zich aan een groot gevaar bloot stelt. Wel kan zij door eene veel minder ver strekkende instructie zijne opdracht nader omschrijven, maar tegenover de andere partij is hij toch altijd gerechtigd tot hetgeen waartoe zijne volmacht hem ruimte laat en door zijne onvoorzichtig-

heid of kwade trouw zou hij dus zijn land aanmerkelijke nadeelen kunnen berokkenen. Door ook van de instructie aan de andere partij kennis te geven, zou dit bezwaar veel kleinere verhoudingen kunnen aannemen en inderdaad geschiedt dit ook somtijds; bij onderhandelingen, bij welke het meestal er om te doen is tegen de geringste opofferingen de grootste voordeelen te bedingen, zoude het in de meeste gevallen in hooge mate onraadzaam zijn den medecontractant reeds bij den aanvang op de hoogte te stellen tot hoeverre men, als uiterste grens, er toe zou kunnen overgaan aan zijne wenschen te gemoet te komen. Voor het keeren van de nadeelen, die eene te groote volmacht na zich kan sleepen, is dus moeilijk een ander middel te vinden dan, hetzij in een schrijven dat den gezant bij den vreemden Souverein moet inleiden, hetzij in diens volmacht, de eigen bekrachtiging van het door hen overeen te komen verdrag, voor te behouden.

Een andere reden, die tot zoodanig voorbehoud heeft kunnen leiden is de begeerte van den Vorst om zelf nog eens, alvorens het tractaat verbindend te doen zijn, alle bepalingen daarvan zorgvuldig na te gaan. Onwillekeurig valt het ons hierbij op, dat de oudste tot ons gekomen ratificatie juist emaneert van een Vorst als Justinianus; het kan wel niet anders of aan een jegens zijne beste

dienaren zoo wantrouwend heerscher, die zich bovendien met voorliefde aan de buitenlandsche betrekkingen van zijn rijk wijdde, moet de hier door mij genoemde grond bij het voorbehouden zijner bekrachtiging niet vreemd geweest zijn.

Hoewel in de middeleeuwen het schenden van verdragen nu juist niet tot de groote zeldzaamheden behoorde, komt het mij toch voor, dat ook de wensch om zich aan de gevolgen eener behoorlijk gesloten overeenkomst te kunnen onttrekken, er toe heeft kunnen leiden, behalve de bezegeling door den gevolmachtigde nog eene bekrachtiging van zijnen Souverein als voorwaarde te stellen tot het in volle kracht geldig zijn van een tractaat.

Mogen wij het er dus voor houden dat de opgegeven redenen aanleiding hebben gegeven tot het voorbehouden eener ratificatie, de juridische beteekenis van de handeling is hiermede niet vastgesteld, evenmin als de vraag is opgelost of eene ratificatie in ieder geval tot het van kracht zijn van een verdrag noodig is, dan of zij alleen daar waar zij uitdrukkelijk is voorbehouden, vereischt wordt.

Een groot aantal schrijvers heeft de meening uitgesproken, dat men verkeerd doet aan de ratificatie in de wordingsgeschiedenis van het verdrag eenige beteekenis te hechten. Zij leeren dat de overeenkomst tot stand komt door de onderteekening of, wat middeleeuwsch nog meer beteekende,

de bezegeling door de gemachtigden. Deze schrijvers, waaronder wij ook Hugo de Groot, Pufendorf, Klüber, Bluntschli en Phillimore aantreffen, staan geheel op den bodem van het Romeinsch recht. Zij beschouwen den gevolmachtigde als den lasthebber van zijnen Souverein; deze wordt dus terstond verbonden door diens handelingen. Is nu bij de volmacht eene bekrachtiging Zijnerzijds voorbehouden, dan wordt die natuurlijk een vereischte voor de geldigheid van het verdrag, even goed als iedere andere voorwaarde, die in eenig bijzonder geval voor het tot stand komen daarvan zou kunnen worden gesteld; een integreerend deel van de rechtshandeling is zij echter niet. Toch erkent de Groot ook voor sommige gevallen de noodzakelijkheid eener ratificatie; deze erkenning doet hem echter ten opzichte der beteekenis van de ratificatie geen ander standpunt innemen en berust uitsluitend op eene verkeerde beschouwing der zaak. Hij verdeelt de verdragen in federa en sponsiones[1]), en zegt dan dat de eerste tot stand komen »jussu summae potestatis.” »Sponsio »autem est ubi hi qui a potestate summa mandatum »eius rei non habent, aliquid promittunt, quod illam »proprie tangit”[2]); voor deze nu eischt hij eene bekrach-

---

[1]) Grotius II XV § 3.
[2]) Grotius II XI § 12.

tiging. Nu is het intusschen duidelijk dat dit met de eigenlijke quaestie niets uitstaande heeft; dat iemand zonder volmacht zijnen Souverein niet kan binden zonder dat deze eerst de overeenkomst heeft bekrachtigd, zal wel niemand in twijfel trekken; dit geval staat geheel op één lijn met de negotiorum gestio van het privaatrecht en heeft met de leer van het mandaat, die DE GROOT voorstaat, niets gemeen. Ook PHILLIMORE, hoewel niet dezelfde verdeeling van tractaten volgende, heeft zich aan deze verwarring schuldig gemaakt[1]).

Met het oog op het door mij geopperd bezwaar tegen het overdragen van privaatrechtelijke regels op internationale overeenkomsten, kan het geen bevreemding wekken dat ik mij met de meening als zou de leer van het mandaat hier toepasselijk zijn, niet kan vereenigen. Intusschen moet worden erkend dat voor deze opvatting veel te zeggen valt, zóóveel zelfs dat het, wat de oudere schrijvers betreft, te verwonderen zoude zijn, indien zij eene andere meening waren toegedaan geweest. Vooreerst zij er nogmaals op gewezen, hoe eene vergelijking met de lastgeving moest worden in de hand gewerkt door de positie der Vorsten in de middeleeuwen; in een tijd, toen het verschil tusschen hun rijk en hun particulier domein vaak

---

[1]) PHILLIMORE, Commentaries upon international Law II p. 65.

zoo uiterst gering was, kon het wel niet anders of hunne onderlinge overeenkomsten moesten van die van particulieren moeilijk te onderscheiden zijn. Voorts deed de in die dagen maar al te vaak voorkomende trouwbreuk omzien naar allerlei middelen om eene aangegane verbintenis daartegen te beveiligen. Zoo zien wij dat elk verdrag van eenige beteekenis, onder aanroeping van God, van de Drieëenheid of het Laatste Oordeel werd bezworen niet alleen door den Vorst zelf, maar dikwijls ook door diens machtigste vazallen. Later, toen het recht der Pausen erkend werd om iemand van den eed te ontslaan, deed men reeds bij voorbaat afstand van het recht eene zoodanige absolutie in te roepen. Dat ook eene dergelijke beëediging tegen kwade trouw niet afdoende was, blijkt intusschen uit het voorbeeld van LODEWIJK XI, die verklaarde wel het tractaat met een eed te hebben bevestigd, maar niet gezworen te hebben dien eed ook te houden. [1]) Naast den eed had men gijzelaars, borgen (warrandi) en de ook nu nog niet in onbruik geraakte tijdelijke bezetting van een deel van het grondgebied der tegenpartij.

Iets anders dan eene zoodanige uitdrukkelijke bevestiging en versterking van het verdrag heeft men in vele

[1]) VON HOLTZENDORFF Handbuch des Völkerrechts III S. 85.

oudere ratificatiën niet te zien. Wanneer b v. de Souverein plechtig belooft »alle puncte und articulen vast, stede vnd onverbrocklick to holden, den vullencomeligen natogaen und to voltrecken, sunder yenigerleye indracht off wederseggen," dan is het niet te verwonderen dat men eene dergelijke verklaring niet beschouwde als juridisch een integreerend deel uit te maken van het tot stand komen van het tractaat. Dat er werkelijk niet meer dan eene stellige verzekering in gelegen was, die met het sluiten van het tractaat zelfs niets te maken had, blijkt ook duidelijk uit eene ratificatie als die, waarin de Vorst belooft alle punten van het tractaat »universa et singula.... habita promissa et conclusa, »gratas et ratas, grataque et rata, firma et valida per- »petuis temporibus habere et tenere neque contra- »venire aut contraveniri facere vel permittere quovis »modo in futurum, dolo, fraude et machinacione sinistris »omnino remotis." [1])

Niet voldoende wordt echter door deze auteurs gelet op het niet weg te cijferen verschil tusschen de burgerrechtelijke lastgeving en de opdracht aan een' staatkundig

---

[1]) Ook eene meening als die van ZORN, dat men in de ratificatie eene sanctie der verdragen te zien heeft als wet of verordening, kan in dergelijke formules eenig voedsel vinden.

onderhandelaar; de laatste toch is niet door een mandaat gebonden; zijne vrijheid van handelen wordt slechts voor een klein deel door zijne volmacht, voor het grootste door zijne instructie vastgesteld.

Geheel in tegenstelling met deze beschouwing zien de meeste nieuwere schrijvers juist in de bekrachtiging de handeling die het tractaat doet tot stand komen. Het beste bewijs dat deze meening de heerschende is, mag wel daarin gevonden worden dat allen, hoezeer dan ook langs verschillende wegen, tot dezelfde conclusie komen; zelfs zijn er sommigen, die de waarheid meer schijnen te gevoelen dan zij die kunnen verklaren.

Er zijn er, die hunne meening gronden op het feit, dat het tot stand doen komen van verdragen een aan de Souvereiniteit verbonden recht is, dat niet voor overdracht vatbaar is. Hieruit te besluiten dat eerst de ratificatie, omdat die door den Vorst zelf geschiedt, het tractaat zou doen geboren worden, komt mij minder juist voor. Zeker kan het recht verdragen tot stand te brengen niet aan anderen worden overgedragen, maar dit levert toch geen bezwaar op anderen met de uitoefening van dat recht te belasten. Ook laten de bedoelde schrijvers ons in den steek, wanneer wij staan voor een verdrag waarbij ook het ratificeeren door den vorst aan een ander is opgedragen, zooals b.v het geval was bij het Russisch-

Fransche tractaat van 1801, dat namens Keizer ALEXANDER door Graaf MORKOW bekrachtigd werd.

Is dus volgens de eerste richting de ratificatie zuiver eene, voor het tot stand komen van het verdrag onverschillige, formaliteit, terwijl de nieuwere schrijvers daarin juist het essentieele punt der wordingsgeschiedenis zien, een derde groep van schrijvers mijdt deze uitersten en neemt wel de bekrachtiging aan als voorwaarde voor de geldigheid, maar laat zich niet uit over de vraag in hoeverre zij het tractaat doet geboren worden. Tot deze groep schijnt ook CALVO te behooren. Hij zegt: »On peut dire qu'en principe le traité n'est parfait, ne constitue un lien formel entre les Etats au nom desquels il a été conclu, qu'après avoir été approuvé, ratifié par les Gouvernements intéressés." Dan wijst hij er op dat eene uitzondering op dezen regel nooit ondersteld wordt en steeds op eene uitdrukkelijke wetsbepaling zou moeten rusten, om daarna te vervolgen: »Cela est si vrai que l'on citerait à peine un traité dans lequel ne se trouve pas une clause réservant formellement l'approbation souveraine et fixant un date pour l'échange des ratifications." Deze laatste zinsnede schijnt mij een bewijs dat hij de zaak niet juist inziet en is er minstens genomen wel op aangelegd zijn betoog te verzwakken; het feit toch dat de ratificatie bijna altijd wordt voorbehouden, is wel een zeer slecht

bewijs voor de stelling dat in beginsel een verdrag zonder die ratificatie niet voltooid is. Ook HEFFTER heeft zich nog niet voldoende aan de bekoring der burgerrechtelijke lastgeving-theorie weten te onttrekken. Hij stelt ook, »sogar ohne ausdrücklichen Vorbehalt," de wederzijdsche ratificatie »des abgeschlossenen Vertrages" en de uitwisseling daarvan tot vereischte »als Erklärung der Bündigkeit desVertrages." De noodzakelijkheid daarvan schijnt bij hem echter alleen te steunen op de moeilijkheid om op eene andere wijze te bepalen of de gevolmachtigde al of niet zijn opdracht was te buiten gegaan.

Voor mij ligt, wanneer althans niet de onderhandelingen door de Souvereinen in eigen persoon gevoerd zijn, in de uitwisseling der ratificatiën het tot stand komen van het tractaat. In hetgeen door de gevolmachtigden is overeengekomen hebben wij niet anders te zien dan een ontwerp. Men zal wellicht in eene dergelijke beschouwing eene geheele miskenning zien van de in den regel nog wel zoo ver strekkende volmacht der onderhandelaars. Maar dit verwijt kan mij niet deren. Ik ben er mij volkomen van bewust dat men mij met recht zal toevoegen, dat, waar ik boven juist eene uitgebreide volmacht verdedigd heb, de uitspraak van thans, waarbij aan die volmacht schier alle beteekenis ontnomen wordt, niet van inconsequentie is vrij te pleiten. Men vergete echter

niet dat het vooral in het volkenrecht niet aangaat eene theorie op te stellen ten einde daaraan vervolgens de verschillende gevallen te toetsen; een dergelijk uitgangspunt moet tot verkeerde uitkomsten leiden; men ga veeleer eerst uit de historie de feiten na en zoeke dan daaruit de regels af te leiden, waarnaar al de gevallen zich laten verklaren. En nu zal men algemeen moeten erkennen dat er een gewoonterecht bestaat, krachtens hetwelk de ratificatie, ook al mocht zij niet uitdrukkelijk zijn voorbehouden, voor het tot stand komen van een verdrag wordt vereischt. De mannen der praktijk zagen dit dan ook reeds in vóordat de theoretische beoefenaars der wetenschap het wilden toegeven. In den aanvang van 1843 b.v. verklaarde de Minister GUIZOT in de Fransche Kamer dat het recht van ratificatie niet van zuiver vormelijken aard was; dat het een beteekenisvol, werkelijk recht was; dat geen enkel tractaat gesloten was en voltooid heeten kon vóordat de bekrachtiging had plaats gehad. De wetenschappelijke wereld, meerendeels in Romeinsch-rechtelijke beschouwingen verstrikt, was bijna eenstemmig in hare afkeuring van deze verklaring. Twee jaren later verscheen echter in de Deutsche Vierteljahrsschrift een opstel van WURM, waarin ook deze aan de ratificatie de haar toekomende plaats toekende In 1850 verdedigde ook WILDMAN in zijne »Institutes of Inter-

national Law" hare overwegende beteekenis bij het afsluiten van verdragen, zooals die tegenwoordig door de meeste schrijvers wordt ingezien. Trouwens reeds in 1800 gaf TALLEYRAND als zijn meening te kennen »qu'il n'y a d'engagements valables entre nations que ceux qui ont été ratifiés."

Het groote verschil dat meestal bestaat tusschen de volmacht en de geheime instructie van den onderhandelaar, zoude ook voorzeker uit een theoretisch oogpunt moeilijk te verdedigen zijn; door de praktijk wordt echter zoowel de verre strekking der eerste als de beperking van de laatste veelal dringend gevorderd, en door de gewoonte geijkt. Volkenrechtelijk is een reeks van antecedenten van veel meer belang dan de vernuftigste theorieën van den scherpzinnigsten schrijver. Het wil mij althans voorkomen dat dit de eenige weg is, waarlangs men zich veilig bewegen kan zonder voortdurend met de praktijk in botsing te komen; de regels die wij zoodoende uit de feiten afleiden, zullen misschien niet een zoo schoon harmonisch geheel vormen als men zich dat in het studeervertrek zou kunnen uitdenken, maar zij zijn der waarheid meer getrouw en laten ons in moeilijke gevallen minder in den steek. Daarom gevoel ik ook weinig voor den schroom van WURM, die, hoewel, zooals wij zagen, een der baanbrekers

voor de hier vòorgestane opvatting, toch nog leerde dat wel niemand toe zou geven, dat het door de gevolmachtigden onderteekend verdrag, slechts een ontwerp te noemen was. Mij dunkt: één van beide, òf dat stuk is eene overeenkomst, die partijen bindt, òf het is dit niet en in dit geval is het niet meer dan een ontwerp. In zijn Rapport over de oprichting eener Internationale Unie tot het publiceeren van verdragen zegt dan ook F. VAN MARTENS: »Les traités ou conventions non ratifiés restent »des projets d'engagements internationaux qui peuvent »avoir une grande portée historique, mais auxquels il »paraît impossible de reconnaître la moindre importance »pratique ou juridique. [1])" Nu weet ik wel dat het als zeer tegen de bestaande gebruiken indruischend beschouwd wordt, wanneer men het eens onderteekende verdrag vóór de bekrachtiging wil veranderen, doch dit feit kan aan het karakter daarvan niets veranderen; het is ook niet meer dan natuurlijk dat een gevolmachtigde zich wel zal wachten eene overeenkomst te onderteekenen, wanneer hij niet zeker meent te zijn dat die door zijne Regeering zal worden bekrachtigd.

Trouwens wij zullen later, bij de behandeling der weigering om te ratificeeren, zien, dat de gewoonte verbiedt

---

[1]) Annuaire de l'Institut de Droit International 12ème V. p. 230

een dergelijk behoorlijk tot stand gekomén ontwerp niet tot tractaat te verheffen.

In de goede richting beweegt zich dan ook de uitspraak van Mr. T. M. C. Asser, die zegt: »in het hedendaagsche volkenregt geldt als regel dat de tractaten vóór de ratificatie slechts het karakter van *voorloopige* overeenkomsten hebben." Men vergete echter niet dat zulk een voorloopige overeenkomst als regel geen effect sorteert en verwarre het vooral niet met de vaak voorkomende overeenkomsten tot voorloopige regeling van het een of ander onderwerp, die wel degelijk eene bekrachtiging behoeven.

Waar dus eerst door de ratificatie eene bindende wilsverklaring tot stand komt, kan het aan geen twijfel onderhevig zijn dat de overeenkomst eerst ontstaat wanneer wederzijdsche wilsverklaringen elkander ontmoeten, d. i. bij de uitwisseling der ratificatiën.

Nu zal wellicht iemand, die niet met ons in de ratificatie een belangrijk en inhaereerend deel ziet van het sluiten van tractaten, er op wijzen dat er dan toch verscheidene internationale overeenkomsten zijn, die zonder die bekrachtiging tot stand komen. Dit is ook niet te ontkennen. Al dadelijk wil ik er echter op wijzen dat onze leer althans dit voordeel heeft, dat de overgroote meerderheid der gevallen er onder valt, terwijl bij de tegenovergestelde beschouwing alle tractaten van

eenig belang uitzonderingen op den regel zouden vormen.

Het schijnt moeilijk de verschillende gevallen, waarbij onze leer niet opgaat en dus geen bekrachtiging vereischt wordt, onder een algemeenen regel samen te vatten; zij zijn daartoe van te uiteen loopenden aard. Zoo kan volkenrechtelijk in oorlogstijd de legeraanvoerder overeenkomsten, veelal met den naam Cartels bestempeld, met den vijand sluiten betreffende een wapenstilstand of uitwisseling van krijgsgevangenen; zelfs behoeft hij hiertoe niet eens eene bijzondere volmacht, hetgeen wel als een bewijs mag worden aangemerkt dat eene zoodanige bevoegdheid algemeen erkend wordt onontbeerlijk te zijn en hem van nature toe te komen. Ook in vredestijd komen naast de belangrijke en plechtige Tractaten en de Conventies, die nooit zonder ratificatie tot stand komen, internationale regelingen van minder gewicht voor, waartoe evenmin een speciale volmacht als een latere bekrachtiging vereischt worden. Aanleiding hiertoe kan zijn, zooals bij de militaire Cartels, dat de vertraging door het wisselen der ratificatiën te veroorzaken het door beide partijen beoogde doel zou doen missen of dat in groote mate zou schaden; een anderen keer kan zoowel de bijzondere volmacht als de bevoegdheid om zelf in een of ander bepaald opzicht zijne Regeering te verbinden gelegen zijn in de

opdracht van den, in dat geval meestal met een administratieven tak van dienst belasten, ambtenaar. Deze uitzonderingen op den regel, die door het gewoonterecht geijkt zijn, behooren niet te worden uitgebreid; het valt toch niet te ontkennen dat eene dergelijke algemeene opdracht wel eens tot zwarigheden aanleiding kan geven en dat het dan vaak uiterst moeilijk zijn zal te bepalen hoever de betrokken ambtenaar heeft kunnen gaan zonder zijne bevoegdheid te overschrijden. Het best ware voorzeker de ratificatie steeds als verplichtend te beschouwen, uitgenomen in die gevallen waarin men zou moeten erkennen: nood breekt wet. Een goed voorbeeld hiervan levert de op 14 Juli 1840 te Londen tusschen Groot-Britannië, Pruissen, Oostenrijk en Rusland gesloten overeenkomst tot bevrediging van het Oosten; in een geheim protocol werd bepaald: »Les mesures »préliminaires seront immédiatement mises à l'exécu»tion et sans attendre l'échange des ratifications, con»sentant formellement par le présent acte, et avec l'as»sentiment de leurs cours, l'exécution immédiate de ces mesures."[1]) Hier toont men duidelijk ingezien te hebben dat werkelijk alleen de nood van het oogenblik eene afwijking van den regel vermocht te wettigen.

---

[1]) Von Holtzendorff, t. a. p. III S. 17.

§ 2. *Weigering der ratificatie.*

Een van de belangrijkste vraagstukken waartoe de bekrachtiging van verdragen aanleiding geeft is dit, of een Souverein het recht heeft aan een, in zijnen naam door zijnen behoorlijk gevolmachtigde gesloten, overeenkomst zijne bekrachtiging te onthouden.

I. Ook hier is het wederom noodig de schrijvers, die hunne theorieën op privaatrechtelijken bodem gekweekt hebben, afzonderlijk te beschouwen. Het behoeft bijkans geen betoog dat zij, die den gevolmachtigde geheel als den lasthebber van zijnen Souverein en dus de ratificatie als zuiver formeel beschouwen, eene weigering daarvan volstrekt niet geoorloofd achten. Het eenige geval waarin deze geleerden meenen dat daarvan sprake zijn kan, is dit, dat de onderhandelaar in het door hem gesloten tractaat klaarblijkelijk zijne volmacht heeft overschreden.

Bynkershoek verlangt hier ten minste nog eene bijzondere opdracht; de Groot is echter reeds tevreden zoo de gevolmachtigde slechts niet buiten zijne algemeene volmacht gehandeld heeft. Of hij zich ook gehouden heeft aan zijne in den regel veel meer beperkende instructie, is voor deze schrijvers volmaakt onverschillig. Alleen dus wan-

neer de onderhandelaar de grenzen zijner volmacht overschreden heeft, achten zij de weigering om het verdrag te bekrachtigen gerechtvaardigd; voorts noemen zij ook nog het geval dat men zich het recht van niet ratificatie in de volmacht heeft voorbehouden en het geval dat men niet met een foedus doch met een sponsio te doen heeft (zie blz. 43); geen van deze beide gevallen kan echter eene uitzondering op den hier gestelden regel genoemd worden, daar in beiden het ontkennen van een recht om niet te ratificeeren ondenkbaar is. Wij behoeven er wel niet nader op te wijzen dat, aangezien deze schrijvers het tractaat door de onderteekening der gevolmachtigden voor gesloten houden, eene weigering om het te ratificeeren en mitsdien om het in werking te doen treden voor hen volkomen gelijk staat met iedere andere contractsbreuk, die den medecontrahent recht geeft op schadeloosstelling. Daar tegenover staat dat de gevolmachtigde, die zijne instructie overschreed, daarvoor jegens zijnen Souverein aansprakelijk is. LABOUCHERE stelt zelfs het geoorloofde eener weigering afhankelijk van het al of niet straffen van den gezant: »De Vorst kan, wil hij zich niets te verwijten hebben, de ratificatie niet weigeren van een tractaat dat zijn gevolmachtigde gesloten en geteekend heeft, tenzij hij het tractaat ten strengste afkeurt en den gevolmachtigde straffe wegens

het overschrijden van zijne volmacht." [1]) Hiermede zal wel »instructie" bedoeld zijn, immers er volgt op: »Hij is deze voldoening verschuldigd aan den Vort die door zijn gezant is bedrogen;" daar nu de volmacht vóór den aanvang der onderhandelingen aan de andere partij ter beoordeeling staat, kan van een voldoening eischen voor eene overschrijding daarvan moeilijk sprake zijn.

II. Een tweede groep, waartoe wel de groote meerderheid der schrijvers behoort, drijft de consequentie niet zoover en laat in verschillende ernstige gevallen eene weigering om te ratificeeren toe.

In de eerste plaats noemen zij de gevallen waarin ook een reeds geheel afgesloten verdrag als niet geldig zou mogen worden beschouwd; zij vermelden n. l. het ontbreken, of, wat op hetzelfde neerkomt, overschrijden der volmacht; het geval dat tot het geven der toestemming een onrechtmatige dwang zoude zijn uitgeoefend, deze door bedrog verkregen is of ten gevolge van dwaling in de hoofdzaak zoude zijn gegeven. Verder het geval dat de gevolmachtigden eene verbintenis hebben aangegaan, welker nakoming niet mogelijk is. Ook de omstandigheid dat een Souverein een verdrag zou hebben aangegaan

---

[1]) Iets over de bekrachtiging van Verdragen met vreemde Mogendheden. Utrecht, 1879 b 47

waardoor hij in strijd zou handelen met vroegere door hem tegenover het buitenland aangegane verbintenissen, zou hem tot rechtvaardiging strekken, wanneer hij later een zoodanig verdrag zou weigeren te bekrachtigen. Boven zagen wij dat al deze redenen reeds in het algemeen de verbindbaarheid van een internationale overeenkomst ernstig in twijfel stellen; het vraagstuk der al of niet bestaande bevoegdheid om de ratificatie te weigeren, wordt hierdoor dus geen schrede nader tot de oplossing gebracht. Dat de weigering eenerzijds ook de andere partij van de verplichting tot ratificeering ontslaat, is een beginsel dat ook wel niet tot veel tegenspraak aanleiding kan geven. Hiermede stelt CALVO terecht op één lijn het geval, dat eene onregelmatige of onvolledige ratificatie wordt aangeboden, waarop wij later terugkomen.

De meeste schrijvers van deze groep gaan dan ook verder. Zoo noemen zij ook het overschrijden der instructie en het geval dat het verdrag ernstig met het staatsbelang strijdig zoude zijn, alsook dat tusschen het tijdstip van het sluiten en dat van de bekrachiging de omstandigheden belangrijk zouden zijn gewijzigd. Het komt mij echter voor, en ook WEGMANN [1]) wijst hierop reeds, dat

[1]) Dr. F. WEGMANN. Die Ratifikation von Staatsverträgen. Berlin 1892. S 27.

eene dergelijke opsomming van gevallen, waarin men niet tot de bekrachtiging verplicht zoude zijn, moeielijk te rijmen valt met het systeem waarvan de hier bedoelde groep van schrijvers overigens uitgaat. Zij toch zien in al wat aan de ratificatie voorafgaat niets anders dan een ontwerp, »ein juristisches Nullum." En gaat het nu aan te veronderstellen, dat dan in het algemeen op den Souverein de *verplichting* zou rusteu het hem door de onderhandelaars aangeboden concept te bekrachtigen? Juridisch minder onjuist is de meening van CALVO [1]), door verscheidene anderen gevolgd, dat deze verplichting alleen van zedelijken aard zoude zijn, maar rechtens geheele vrijheid bestaat. Bij een onderzoek echter naar den juridischen grondslag der bekrachtiging, kan men zich met een moreelen grond als »le désaveu de la parole donnée" kwalijk tevreden stellen.

III. Veel consequenter en aantrekkelijker is dan ook de leer van een derde groep van auteurs, die verklaart dat men volkomen vrij is de ratificatie te weigeren. Dit standpunt werd in 1843 door GUIZOT ingenomen, toen LOUIS PHILIPPE op zijn raad weigerde de in 1841 tusschen Engeland, Frankrijk, Oostenrijk, Pruissen en Rusland te Londen geteekende Overeenkomst tot wering der slavernij,

---

[1]) T. a. p § 589.

te bekrachtigen. De reden hiervan was dat de Fransche Regeering in het daarin aan Engeland toegekende recht de handelsvaartuigen te doorzoeken, eene vernedering zag van de Fransche vlag. Bij zijne verdediging dezer handelwijze in de Kamer zeide de Minister dat hij steeds van oordeel geweest was dat, wanneer tusschen het sluiten en de bekrachtiging »des faits graves, des faits nouveaux, évidents" zich voordeden, die de verhoudingen tusschen de beide Mogendheden en de omstandigheden waaronder het tractaat gesloten was veranderden, de weigering der ratificatie een recht was. Het is niet heel duidelijk waarin hier die nieuwe feiten zouden bestaan hebben en het komt mij dan ook voor dat GUIZOT, die toch om zijne uitspraak reeds hard genoeg gevallen werd, eene pertinente verklaring, dat de weigering altijd een recht was, niet heeft aangedurfd. Minder bezwaar bestaat hiertegen voor den geleerde die, aan de praktische politiek vreemd, zich in de quaestie verdiept. SELIGMANN verklaart dan ook op bladz. 30 zijner verhandeling over Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge: »Aus dem Gesagten folgt, dass die Ratification vom rein juristischen Standpunkte beliebig und ohne besondere Gründe verweigert werden darf."

Hoe schoon en consequent deze theorie ook zijn moge, het is niet te ontkennen dat zij verreweg de minste

aanhangers heeft. Dit kan haar geen schade doen, maar het feit dat zij met de werkelijke toestanden in strijd is veroordeelt haar wèl.

Aangezien dus alle genoemde theorieën òf de noodige consequentie missen, òf geen rekening houden met den bestaanden toestand, moeten wij naar een theorie zoeken, die, zonder aan onze opvatting van ratificatie te kort te doen, in overeenstemming is met de werkelijkheid.

Het is daarom van overwegend belang eerst na te gaan, hoe het in de praktijk met de weigering der ratificatie gesteld is. Dan zien wij dat als vaste regel geldt, dat een tractaat, zooals het door de gevolmachtigden is opgesteld, door den Souverein wordt bekrachtigd[1]). Deze regel is echter geenszins zonder uitzonderingen.

Om ons tot onze eigene geschiedenis te bepalen, ontmoeten wij b. v. bezwaren tegen de bekrachtiging van het Verdrag van ELBING tusschen de Republiek en den Koning van Zweden, dat den 11 November 1656 geteekend werd[2]). De politieke toestand in het Noorden was in dien tijd van te ingewikkelden aard dan dat het mogelijk zoude zijn hier alle omstandigheden, waaronder het

---

[1]) Het spreekt wel van zelf, dat wij gevallen, waarin de onderhandelaar de noodige volmacht miste, of waarin iedere overeenkomst als ongeldig zoude zijn aan te merken, buiten beschouwing laten.

[2]) WAGENAAR. XIIe deel, blz. 439.

sluiten van dit tractaat plaats had, kortelijk te schetsen. Het zij voldoende er op te wijzen, dat algemeen erkend werd dat de gezanten zich stipt aan hunne volmacht en instructies hadden gehouden; dat echter andere Mogendheden, die door vroegere tractaten met de Republiek verbonden waren, en in 't bijzonder Denemarken, het Verdrag met leede oogen aanzagen en daarom hunne medewerking tot het door de Staten beoogde doel, het bewerken van den vrede tusschen Zweden en Polen en in 't algemeen aan de boorden der Oostzeee, niet wilden verleenen.

Hierbij kwam nog, dat het aangaande te heffen rechten den Zweedschen Koning te veel ruimte scheen te laten, en dit gaf aanleiding dat de Staten weigerden de overeenkomst te bekrachtigen alvorens Zweden dienaangaande eene bevredigende verklaring zou hebben gegeven. De Koning verklaarde zich hiertoe ook bereid, mits de Staten beloofden daarna tot de ratificatie over te zullen gaan. Dat deze weigerden zich hieromtrent uit te laten, is dunkt mij wel een bewijs dat het door hen voorgegeven bezwaar niet het voornaamste was, maar dat vrees voor meerdere politieke verwikkelingen hen er toe dreef de ratificatie op de lange baan te schuiven. De verhouding tusschen Denemarken en Zweden zien wij dan ook een groote rol spelen bij het rekken of

weder opvatten der onderhandelingen. Geruimen tijd na het sluiten van het verdrag, in 1658, geraakte men tot eene overeenkomst die men Elucidatiën noemde, waarin verscheidene punten nader werden uitgelegd. De Staten verklaarden echter te verstaan, dat het Verdrag »geen aanvang nemen zou, dan met den dag van de uitwisseling der punten van opheldering; en dat het hen niet zou verbinden om de wapenen op te vatten tegen zulken, die den Koning vóór dien tijd hadden aangetast," [1]) zooals het geval was met Denemarken. Deze verklaring maakte de zaak niet beter daar de Koning van Zweden juist den steun der Republiek tegen Denemarken begeerde. Het gevolg was dan ook dat de onderhandelingen wederom werden afgebroken. De Staten kozen eindelijk openlijk partij voor Denemarken en 's Lands vloot droeg er niet weinig toe bij den staat van zaken eene voor dit Rijk gunstige wending te doen nemen. De Zweedsche Regeering, den vrede begeerende, zag in hoeveel haar aan de vriendschap der Republiek gelegen was en bewilligde nog in November 1659 in de Elucidatiën, zooals de Staten die verstonden. De ratificatie kon nu onzerzijds zonder bezwaar plaats vinden, daar immers de oorzaak van hare aanvankelijke weigering,

---

[1]) Wagenaar XII b. 464.

de vrees de internationale verwikkelingen nog te vermeerderen, door de vredesonderhandelingen was vervallen [1].

Niet lang daarna deed zich op nieuw een geval voor, waarin de Republiek geruimen tijd draalde. Het gold hier den vrede met Portugal, waarbij Brazilië voor *f* 8.000.000 werd afgestaan. Deze vrede was den 6 Augustus 1661 geteekend, hoewel Gelderland en Zeeland zich daartegen ten krachtigste verzetten, hetgeen volgens art. IX der Unie van Utrecht, dat eenparigheid voorschreef, [2]) het verdrag had moeten verhinderen. Toen dit nu reden was dat de bekrachtiging zich liet wachten, duurden de vijandelijkheden ook nog steeds voort. In Juli 1662 verklaarde de Portugeesche Gezant aan H. H. M. dat hij het stuk der ratificatie van zijnen Souverein had ontvangen en drong er nu op aan, dat zij ook van hun kant de uitwisseling daarvan niet zouden vertragen. Gelderland en

---

[1]) Wicquefort zegt hiervan in zijn Ambassadeur, II p 184: „Ce ne fut qu'une finesse en effet et une subtilité, qui ne sont que de fausses vertus, et l'aversion des honnestes et habiles gens Les Estats furent contraints de la reconnoistre, et de renoncer aux avantages, que l'Elucidation leur donnait lorsqu'en l'an 1667 et 1668 ils voulurent bien faire achetter l'amitié de la Suede, *pour la faire entrer en la Triple alliance.*"

[2]) „Item en zalmen geen accordt van bestant oft peys maecken noch oorloghe aenveerden.... dan met gemeen advis ende consent vande voorsz Provinciën."

Zeeland, ditmaal door Stad en Lande versterkt, bleven zich echter krachtig verzetten. In November verklaarde eindelijk Zeeland zijn verzet te zullen opgeven, indien de Staten-Generaal wilden treden in een viertal voorwaarden, welker vervulling in hunne hand lag en waarmede zij zich dan ook vereenigden. Nu werd, ondanks Gelderland en Stad en Lande, het verdrag bekrachtigd, waarop den 15 December de uitwisseling der ratificatiën volgde.

Dit geval is trouwens slechts een van de vele voorbeelden dat de staatsinstellingen onzer Republiek het bekrachtigen van verdragen, zoo al niet tegenhielden, dan toch in ieder geval gedurende geruimen tijd wisten te vertragen; opmerkelijk is het echter dat men in die gevallen in het einde altijd liever art. IX der Unie schond dan de ratificatie definitief te weigeren.

Ook in deze eeuw hebben zich verscheidene gevallen voorgedaan waarin aan een tractaat de bekrachtiging onthouden werd zonder dat de gevolmachtigden, die het gesloten hadden, hunne instructiën waren te buiten gegaan. In de meeste van die gevallen lag hier te lande de oorzaak dier niet-bekrachtiging in de verwerping van het tractaat door de Staten-Generaal.

Hoewel niet rechtstreeks op ons land betrekking hebbende, schijnt het toch niet van belang ontbloot hier de geschiedenis mede te deelen van de op 8 Augustus

1841 gesloten overeenkomst betreffende het toetreden van Luxemburg tot het Duitsche Tolverbond. Deze overeenkomst werd niet binnen den bepaalden tijd door den Koning-Groothertog geratificeerd. De reden hiervan was, dat de Koning eerst later tot het inzicht gekomen was dat de aansluiting aan het Tolverbond voor de handelsbelangen der Luxemburgers zeer nadeelige gevolgen hebben zou. Z. M. had ook nog op het laatste oogenblik eene nota dienaangaande naar Frankfort gezonden, welke echter eerst was aangekomen nadat de overeenkomst geteekend was. Hoewel nu in blijkbaar van hoogerhand ingegeven artikelen in de pers de meening werd verdedigd, dat het weigeren der ratificatie een der Regeering onder alle omstandigheden toekomend recht was, zoo blijkt toch uit de door haar gevolgde gedragslijn dat zij zeer goed besefte, dat deze redeneering er allerminst op rekenen kon algemeen ingang te vinden. De Minister van Buitenlandsche Zaken, VERSTOLK VAN SOELEN, kon zich zoo weinig met des Konings plannen vereenigen, dat hij op het vernemen daarvan onmiddellijk zijn ontslag verzocht en met moeite slaagde Z. M. er in voor hem eenen opvolger te vinden. In eene Nota aan den Pruissischen gezant verklaarde de Regeering dan ook, tot nu toe de handelsbelangen van Luxemburg slecht te hebben ingezien en het, nu haar daarvoor de oogen

geopend waren, als een gewetensplicht te beschouwen daarmede rekening te houden. Bovendien had de Koning-Groothertog zich, alvorens tot de weigering over te gaan, door particuliere briefwisseling met den Koning van Pruissen overtuigd, dat het Hof van Berlijn daaraan geene ernstige gevolgen zoude vastknoopen. Mij dunkt dat eene Regeering, die zulke stappen doet en zich op gewetensplichten meent te moeten beroepen, terwijl bovendien de Fransche Regeering op hare hand was, niet die innige overtuiging van haar goed recht in zich omdroeg, als zij in hare officieuse mededeelingen wilde doen gelooven. Zij deed dan ook al haar best de verstandhouding met de Duitsche Staten zoo goed mogelijk te doen zijn en reeds op 8 Februari 1842 kwam, zij het dan ook onder eenigszins andere voorwaarden, de aansluiting van Luxemburg aan het Tolverbond tot stand.

De niet-ratificatie van Fransche zijde van het tractaat van Londen van 1841 behandelden wij reeds vroeger. Daarbij verdient intusschen nog opmerking, dat GUIZOT verklaarde zich gelukkig te rekenen de andere Mogendheden in deze weigering te hebben doen berusten »sans qu'aucun reproche, aucune parole fâcheuse aient été adressés à mon pays."

FR. VAN MARTENS geeft een vijftal gevallen, waarin

verdragen door de Russische Regeering met Europeesche mogendheden gesloten, niet werden bekrachtigd. Wij zien daar dat bij drie dier tractaten overschrijding of gebrek aan volmacht en bij één vrees voor internationale verwikkelingen tot de niet-ratificatie aanleiding gaven. Het vijfde geval betrof het verbond tusschen PETER III en FREDERIK DEN GROOTEN; dit bleef onbekrachtigd door de spoedig daarop gevolgde troonsbeklimming van CATHARINA II, die in Rusland's politiek zulk een grooten ommekeer teweeg bracht.

Wanneer wij nu al deze gevallen en de onderhandelingen en beschouwingen waartoe zij aanleiding gaven nagaan, dan is het, dunkt mij, onmiskenbaar, dat in het internationaal verkeer steeds als regel wordt gevolgd dat een tractaat, zooals het door behoorlijk gevolmachtigden gesloten is, door hunne Regeeringen wordt bekrachtigd en dat, waar een enkele maal van dezen regel wordt afgeweken, de bezwaar makende Regeering alles doet om de gevoeligheid der andere partij te ontzien en haar dan ook, voor zooverre zij niet een formeele reden kan voorop zetten, zorgvuldig alle gronden opgeeft die haar tot de weigering genoopt hebben.

In stede dus van een allen toekomend recht om de ratificatie naar welgevallen te weigeren, zien wij een zich duidelijk uitsprekend gewoonterecht dat de be-

krachtiging van het door de gevolmachtigden ontworpen tractaat voorschrijft.

Intusschen, ook op dit gewoonterecht is toepasselijk het: nood breekt wet. En dat men dezen regel in het volkenrecht niet al te eng heeft toe te passen, getuigde reeds DE WICQUEFORT, toen hij verklaarde: »Les Princes ont »une obligation à leur sujets qui est sans comparaison »plus forte que celle où ils entrent par l'alliance quelque »estroite qu'elle puisse être." [1])

Terwijl dus het gewoonterecht de uit den aard der ratificatie consequent voortvloeiende gevolgen aanmerkelijk tempert, heeft het, door de noodzakelijkheid gedrongen, moeten erkennen dat er omstandigheden zijn, die eene weigering om te ratificeeren rechtvaardigen.

Het spreekt van zelf dat het, bij eene wijze van opsporen van regels uit antecedenten, die wij hier meenen de eenige juiste te zijn, niet altijd gemakkelijk is te bepalen, welke gevallen de gewoonte tot recht heeft gestempeld en welke als uitzonderingen zijn te beschouwen. Echter meenen wij veilig te gaan, wanneer wij om de volgende redenen eene weigering van ratificatie door het gebruik gewettigd achten:

1. Overschrijding der instructie. Hoewel geen der

---

[1]) T a p II, p. 263.

oudere schrijvers het toegeeft, zien wij toch dat de praktijk reeds lang het niet als voldoende beschouwt dat de gezant zijne volmacht niet zij te buiten gegaan, maar bovendien eischt, dat hij gebleven zij binnen de perken hem door zijne instructie gesteld. Bij de enorm verre strekking, die de bewoordingen der volmacht in den regel hebben, levert zij der Regeering ook niet den minsten waarborg tegen belangrijke benadeeling door den onderhandelaar. Boven zagen wij dan ook reeds, dat men, om het nu eens bijzonder sterk uit te drukken, in de volmacht niet anders heeft te zien dan een aanbevelingsschrijven tot legitimatie van den gezant. Diens eigenlijke bevoegdheid ligt opgesloten in zijne instructiën. Aangezien nu alle Staten van een afwijken van de door hen gegeven instructiën dezelfde gevolgen te duchten hebben, is het niet meer dan natuurlijk dat zij ook allen onderling de noodzakelijkheid van het opvolgen daarvan erkennen. Van hoe uitnemend belang toch de handelingen van den gezant ook zijn mogen en hoeveel ook vaak van zijn persoonlijk initiatief moge afhangen, hij behoort toch steeds het werktuig te blijven zijner Regeering, aan welke mitsdien het recht moet worden gelaten niet alleen hem te straffen, maar ook zijne handelingen te désavoueeren. Zij zal dan echter, wil zij van allen blaam vrij zijn en de verdenking van zich werpen als zoude zij

slechts een grond gezocht hebben zich aan het verdrag te onttrekken, der andere partij het door haren gevolmachtigde niet nakomen zijner instructie duidelijk moeten aantoonen.

2. Staatsrechtelijke moeilijkheden, op welk punt wij later terugkomen[1]).

3. Behalve de beide genoemde redenen, die door het gewoonterecht beschouwd worden als eene niet-ratificatie te wettigen, is er nog een derde, minder scherp omlijnd,

---

[1]) Tot dit geval schijnt te moeten worden gerekend de weigering van den Oranje Vrijstaat om het handelstractaat, dat op 9 April 1895 met ons land geteekend was, te ratificeeren. De Volksraad kon aan dat tractaat zijne goedkeuring niet hechten, op grond dat het gesloten was in strijd met een Volksraadsbesluit van 1893 om geen handelstractaten met vreemde Mogendheden meer te sluiten De Vrijstaatsche Constitutie schijnt aan te duiden, dat de Staatspresident ratificeert na goedkeuring door den Volksraad. Het door elkander gebruiken der woorden „ratificeeren" en „goedkeuren", die beurtelings in door den Vrijstaat gesloten tractaten voorkomen, kan echter voedsel geven aan de meening, dat ook de eigenlijke ratificatie het werk van den Volksraad is. Onze Regeering heeft blijkbaar dienaangaande geene overtuiging kunnen bekomen; althans in de Memorie van Toelichting bij het IIIe Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1896 spreekt zij van een „niet verwerven van de goedkeuring van den Volksraad," en in de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer over dat wetsontwerp zegt zij, dat het tractaat „niet door den Volksraad is bekrachtigd," maar luidens zéér onlangs ontvangen mededeeling „opnieuw aan de bekrachtiging van den Volksraad zal worden onderworpen."

Ik kan althans niet aannemen, dat hier, zooals in dagbladen vaak geschiedt, de beide uitdrukkingen als gelijkstaande worden beschouwd. Aan deze begripsverwarring maakt men zich echter in Zuid-Afrika

geval van niet-ratificatie denkbaar, waarbij vooral het: »nood breekt wet" in aanmerking komt. Boven zagen wij reeds dat in alle internationale overeenkomsten, die tegenwoordig gesloten worden, stilzwijgend de clausule: »rebus sic stantibus" geacht wordt voor te komen. Waar men het er dus algemeen voor houdt, dat eene zoodanige verandering van omstandigheden als waarop deze regel het oog heeft, een tractaat, dat reeds in werking is getreden, doet ophouden verbindend te zijn, is het niet meer dan natuurlijk dat zij ook partijen ontslaat van den plicht een nog slechts door de gevolmachtigden geteekende overeenkomst te bekrachtigen.

Het komt mij voor, dat het volstrekt geen nut heeft om, zooals reeds zoovelen gedaan hebben, regels te willen stellen voor het beroep op die clausule en voor de beoordeeling van de vraag wanneer dit mag worden gerekend gerechtvaardigd te zijn. Deze regels brengen ons geen stap verder; de adjectieven groot, aanzienlijk en belangrijk, die men er voortdurend in aantreft, zijn van te subjectieven

---

veel schuldig. Ook in de Zuid-Afrikaansche Republiek; daar bepaalt de Grondwet (art. 24) uitdrukkelijk, dat een tractaat niet mag worden bekrachtigd „dan nadat de Volksraad daarover zijn gevoelen heeft kenbaar gemaakt". De formeele ratificatie geschiedt dus blijkbaar niet door den Volksraad en wordt dan ook door den Staatspresident verleend. Toch zien wij b v. 30 Juni 1894 den Eersten Volksraad een besluit nemen de Swaziland-Conventie te „ratificeeren"

aard dan dat zij ook maar eenigszins een leiddraad zouden kunnen verschaffen. Talloos zijn dan ook de voorbeelden dat men zich, met een beroep op die veranderde omstandigheden, van den plicht om geldende verdragen na te komen ontslagen rekende, vaak zonder dat die verandering met het tractaat in quaestie in het minste verband stond. Het eenige middel om dergelijke misbruiken tegen te gaan schijnt mij daarin gelegen, dat een beroep op den regel rebus sic stantibus voor niet ontvankelijk verklaard worde, tenzij het vergezeld ga van eene uitvoerige uiteenzetting van de gronden, die het beroep moeten rechtvaardigen. Het is dan niet voldoende dat eene Regeering, dank zij eene vruchtbare zelfsuggestie, de overtuiging heeft gekregen dat werkelijk de omstandigheden dermate gewijzigd zijn dat vroegere verdragen niet meer als bindende kunnen worden beschouwd, maar de overwegingen, die haar tot die overtuiging hebben geleid, moeten ook voor de andere partij aannemelijk zijn. Alleen voor het geval dat men pro foro interno van de juistheid der gronden zijner meening zoozeer overtuigd is, dat men niet schroomt die ook aan den anderen Staat mede te deelen, mag op grond der clausule: rebus sic stantibus een ophouden der verplichting om te ratificeeren worden erkend.

---

§ 3. *Zoogenaamde onregelmatige en onvolledige ratificatie.*

Ten nauwste verbonden met de quaestie van het al- of niet geoorloofd zijn der weigering om te ratificeeren is de vraag, wat men te verstaan heeft onder de onregelmatige en onvolledige ratificatie.

Onder die benaming wil men doen doorgaan een stuk, waarbij de Regeering verklaart eene door gevolmachtigden gesloten overeenkomst, hetzij gedeeltelijk, hetzij voorwaardelijk, hetzij met een interpretatief voorbehoud te bekrachtigen. Wanneer men in aanmerking neemt dat wij juist in de wederzijdsche ratificatiën het tot stand komen der overeenkomst zagen geschieden, dan kan het wel geene bevreemding wekken dat wij eene dergelijke handelwijze niet in overeenstemming achten met het juist begrip der ratificatie. Trouwens: het woord zelf duidt dit reeds aan; wanneer men toch juist iets anders wil dan door de gevolmachtigden was overeengekomen, dan kan van een »ratum facere" moeilijk sprake zijn; het is dan veeleer eene weigering om te ratificeeren, die vergezeld gaat van de aanbieding van een nieuw ontwerp, dat nu echter niet aan de gevolmachtigden ter overweging wordt gegeven maar onmiddellijk tot de andere Regeering gericht wordt. Deze is dan ook volkomen bevoegd te

weigeren met zulk eene vreemdsoortige bekrachtiging genoegen te nemen.

Intusschen, niet alle gevallen waarin het verdrag na de ratificatie er anders uitziet dan na de onderteekening door de gevolmachtigden, zijn op éene lijn te stellen. Zoo kwam b.v. in het belangrijk tractaat, dat in 1534 tusschen Hertog KAREL van Gelder en den Koning van Frankrijk werd gesloten, de bepaling voor: »Oultre plus a esté accordé que ledict seigneur roy licitement porra dans l'an si bon luy semble se désister et départir du présent traicté et des effectz et contenu en icelluy." Bij de bekrachtiging door FRANS I werd voor deze bepaling eene uitzondering gemaakt: »lequel article demourera nul et »ne voullons qu'il sorte aucun effect." [1]) Eene dergelijke bepaling, waarbij de eene partij ten behoeve der andere van een haar bij het tractaat toegekend voorrecht afstand doet, ontneemt natuurlijk aan de ratificatie niets van hare kracht en indien alle onregelmatige ratificatiën even belangeloos waren, zou er niet het minste bezwaar bestaan ze als eene gewone bekrachtiging te beschouwen.

Gansch andere voorbeelden zien wij echter in Amerika. Het zijn in het bijzonder de Centraal-Amerikaansche Republieken, die er haar werk van maken bij de ratifi-

---

[1]) NIJHOFF Gedenkwaardigheden uit de geschiedenis van Gelderland. 1851. Oorkonden VI, No. 1783.

catie tractaten min of meer belangrijk te wijzigen. Met het oog op het weinig ontwikkeld rechtsbewustzijn en het gebrek aan goede vormen, dat deze Staten in hunne internationale betrekkingen veelal kenmerkt, zou men hun gedrag te dezen opzichte wellicht schouderophalend kunnen voorbijgaan of er althans van afzien daarvoor eene wetenschappelijke verklaring te zoeken; de waarheid is echter, dat ook de Vereenigde Staten van Noord-Amerika zich herhaaldelijk aan dezelfde feiten hebben schuldig gemaakt en dat zelfs Frankrijk er niet lang geleden een voorbeeld van heeft geleverd.

Zooals men weet, geeft de Amerikaansche Constitutie Art. II Sectie 2 § 2 het recht om tractaten te sluiten aan den President met medewerking van den Senaat, in welken minstens twee derden der leden het tractaat moeten goedkeuren. Terwijl nu in andere landen, waar de Volksvertegenwoordiging of een ander college de goedkeuring aan een verdrag moet hechten vóórdat het kan worden geratificeerd, dit college zich tot een geven of weigeren van die goedkeuring heeft te bepalen, zien wij den Senaat in de Vereenigde Staten reeds in 1795, met betrekking tot een tractaat met Groot-Britannië, »consent to and »advise the President of the U. S. to ratify the said »treaty, on conditioner that the should be added thereto »an article, whereby" enz. Hetzelfde feit zien wij ook in

deze eeuw herhaaldelijk voorkomen. In den regel werd het door de andere partij beantwoord met eene aanvankelijke weigering om harerzijds tot ratificatie over te gaan; maar van de daarop gevolgde onderhandelingen was toch meestal het gevolg dat men, om zich de andere voordeelen van het tractaat niet te laten ontgaan, zij het dan ook onder principieel voorbehoud, in eene wijziging in den geest van den Amerikaanschen Senaat berustte.

Het behoeft wel geene afzonderlijke vermelding, dat eene dergelijke houding het voeren van onderhandelingen met de Vereenigde Staten tot eene minder aangename taak maakt, daar men er toch immer aan bloot staat dat de Senaat achteraf in de vaak met veel moeite tot stand gekomen overeenkomst nog wijzigingen zal wenschen te zien aangebracht; bovendien zou het, indien eens beide partijen dezelfde gedragslijn volgden, wel bijkans onmogelijk worden binnen een menschenleeftijd tot het sluiten van een verdrag te geraken.

Eene soortgelijke opvatting van het recht als in de Unie de heerschende is, schijnt men in den Oranje Vrijstaat te huldigen. De artikelen 39 en 40 der Constitutie luiden daar:

»De Staatspresident zal conventiën kunnen maken, »onderhevig aan de toestemming van den Volksraad."

»De Staatspresident zal geen tractaat kunnen maken »zonder de toestemming van den Volksraad."

De officieele »Verklaring van de Constitutie" zegt hiervan: »Door artikel 40 moet niet worden verstaan, dat »de Staatspresident niet zal vermogen eenig verdrag of »overeenkomst met eenige natie, volksstam, of gouvernement aan te gaan zonder *vooraf* de toestemming van »den Volksraad te hebben bekomen; maar dat zoodanige »overeenkomst of verdrag alleen van kracht zal zijn. totdat »het door den Volksraad zal worden veranderd, verbeterd »of geheel vernietigd." Het eenige, wat ik uit deze artikelen en de annexe verklaring kan opmaken is, dat men in den Vrijstaat van het tweezijdig karakter eener overeenkomst weinig doordrongen schijnt.

Zoools wij reeds opmerkten, heeft ook de Fransche Regeering er niet tegen opgezien het voorbeeld der Vereenigde Staten te volgen. Het betrof de bekrachtiging der Algemeene Akte der Internationale Conferentie in 1890 te Brussel gebouden tot het beramen van maatregelen tot wering van den slavenhandel.

Toen de gevolmachtigden der aan deze Conferentie deel genomen hebbende Mogendheden den 2 Januari 1892 te Brussel bijeenkwamen tot het opstellen der akte van het depôt der ratificatiën, bleek het dat de President der Fransche Republiek bij zijne bekrachtiging eenige artikelen voorloopig had aangehouden tot tijd en wijle dienaangaande nadere overeenstemming zoude zijn verkregen. In

het protocol der zitting wordt hieromtrent opgemerkt: »Il est entendu que les Puissances ayant ratifié l'Acte »Général dans son entier se reconnaissent réciproquement »liées entre elles pour toutes ses clauses. Il est également »entendu que ces Puissances ne seront tenues à l'égard »de celle qui a ratifié partiellement que dans la limite »des engagements souscrits par cette dernière. Enfin il »reste bien entendu qu' à l'égard de la Puissance ayant »ratifié partiellement les matières faisant l'objet des articles »XLII à LXI continueront à être régies par les stipu- »lations et arrangements actuellement en vigueur."

Deze gedeeltelijke ratificatie, of juister niet-ratificatie, had dus geen onbelangrijke gevolgen en waar wij zagen dat eene zoodanige handelwijze reeds bij een verdrag tusschen twee Mogendheden groote bezwaren oplevert, is het duidelijk, dat zij bij een tractaat waaraan vele Staten deelnemen, zooals hier het geval was, ten zeerste moet worden gewraakt. Men denke zich toch het geval dat nu eens niet alleen Frankrijk, maar meerdere Mogendheden bij hare ratificatie, elke aangaande verschillende artikelen, bezwaar gemaakt hadden; dan zoude immers de geheele Conferentie haar doel gemist hebben en alleen eene namelooze verwarring ten gevolge hebben gehad. Te meer was Frankrijks handelwijze in dit bijzonder geval af te keuren, omdat vroeger aan Nederland geweigerd was de

Anti-slavernij-Acte te teekenen zonder tevens de daarbij gevoegde Declaratie goed te keuren en wel op grond dat beide overeenkomsten onverbrekelijk samenhingen; moest het dan nu niet dubbelen aanstoot geven dat Frankrijk een dier overeenkomsten slechts gedeeltelijk teekende, ofschoon toch ontegenzeggelijk de artikelen van ééne zelfde overeenkomst nog wel nauwer samenhangen dan die overeenkomst met eene andere; bovendien was de Nederlandsche Regeering met hare bezwaren gekomen bij de onderhandelingen, terwijl nu Frankrijk zijne réserves eerst maakte bij de ratificatie. Intusschen, evenals alle andere belanghebbende Regeeringen was ook de Nederlandsche Regeering van oordeel, dat het onder de bestaande omstandigheden aanbeveling verdiende in die gedeeltelijke ratificatie door Frankrijk te berusten.

Wanneer wij nu nagaan wat wel van het zonderlinge besluit der Fransche Regeering de oorzaak mag zijn geweest, dan zien wij hier weer dezelfde quaestie, die Louis Philippe weerhield het tractaat van Londen tot beteugeling van den slavenhandel, van 1841, te bekrachtigen, n. l het recht van aanhouding en van onderzoek der scheepspapieren. De Franschen, steeds ten sterkste afkeerig van het erkennen van een »droit de visite", hadden, niet dan na veel moeite en onderhandelen te dezen opzichte hunne meening ter conferentie doen zegevieren,

zoodat de minister RIBOT aan de Fransche gedelegeerden schrijven kon: »J'ai vu avec plaisir que vouz aviez réussi »à faire introduire dans le projet de traité relatif à la »répression de la traite sur mer les amendements qui »faisaient l'objet des instructions de mon Département"; en een paar dagen later: »Le Ministre de la marine »vient de me faire savoir qu'il adhère au texte adopté »par la Commission en se félicitant, avec moi, des résul- »tats obtenus par vos soins." [1])

De Kamer van Afgevaardigden bleek echter, toen de Akte haar werd voorgelegd, minder spoedig tevreden en dreigde haar te zullen verwerpen. De Regeering wist toen te bewerken dat de zaak haar door de Kamer werd teruggezonden, maar kwam tot de overtuiging, dat de eenige wijze om hare goedkeuring te verwerven bestond in het voorloopig uitzonderen van eenige artikelen. Dit was dan ook de eenige uitweg die haar openstond, zoo zij althans niet door eene algeheele weigering om te ratificeeren het werk der Conferentie, dat reeds zoovele bezwaren had ontmoet, voor goed zonder gevolg wilde doen blijven. Voor het in werking treden der Akte toch werd de ratificatie van alle Mogendheden, die de Congo-Akte van Berlijn hadden onderteekend, vereischt.

---

[1]) Livre jaune contenant la correspondance diplomatique sur la Conférence de Bruxelles. N°s 40, 41.

Hoewel men dus moet erkennen dat de Fransche Regeering in de gegeven omstandigheden, dank zij de ook hier weder weinig heil aanbrengende medewerking der Volksvertegenwoordiging, moeilijk anders kon handelen dan zij gehandeld heeft, zoo moet toch haar procédé in beginsel streng worden afgekeurd, en — daargelaten de juistheid van de eerste helft der zinsnede — kan ik mij volkomen vereenigen met de opmerking die dienaangaande in het Voorloopig Verslag onzer Tweede Kamer gemaakt werd: »Te vergeefs zou men naar een precedent daarvoor zoeken, en het was te betreuren dat er nu een voor de toekomst geschapen was." Ik geloof echter dat dit geval algemeen als zoo incorrect werd beschouwd, dat in het vervolg een beroep daarop weinig kans zou hebben op een gunstig onthaal.

Maar, zal men vragen, moet dan niet de mogelijkheid bestaan om, wanneer in het tractaat, zooals het geteekend is, het een of ander punt minder duidelijk is, deze duisterheid vóór het in werking treden te doen ophouden? Met andere woorden: kan, tengevolge van de door de gewoonte tot stand gekomen verplichting om het door den gevolmachtigde geteekende verdrag te ratificeeren, daarin na die onderteekening niets meer gewijzigd worden? Mijn antwoord hierop is, dat het zeker weinig wenschelijk is dat dergelijke wijzigingen

tot stand komen; het ligt bovendien op den weg van een bekwamen onderhandelaar er voor te waken, dat een door hem gesloten tractaat geene duistere bepalingen bevatte, terwijl zijne Regeering zich voldoende op de hoogte moet stellen van de meeningen van de colleges, wier medewerking zij tot de ratificatie behoeft om de instructies van den gezant daarnaar in te richten. Het is echter gemakkelijker deze eischen in het algemeen te stellen dan er in de praktijk altijd aan te voldoen.

Er is dan ook inderdaad een weg opengesteld om in deze moeilijkheden te voorzien, zonder de toevlucht te nemen tot eene weigering om te ratificeeren of tot de in hare gevolgen misschien nog meer last veroorzakende zoogenaamde onregelmatige bekrachtiging. Men kan, alvorens tot de ratificatie over te gaan, met de andere partij in nieuwe besprekingen treden en daardoor zien te geraken, hetzij tot additionneele artikelen, hetzij tot bij het tractaat te voegen verklaringen, om dan, na het daarover eens te zijn geworden, deze te gelijk met het verdrag te ratificeeren. Ook kan men in het procesverbaal van de uitwisseling der ratificatiën dergelijke bepalingen en verklaringen doen opnemen. Deze laatste wijze schijnt mij echter weinig aanbevelenswaardig toe; in dat geval toch wordt feitelijk de ratificatie verleend — immers de oorkonde daarvan geteekend — onder voor-

waarde, dat de andere partij zich met die wijzigingen en ophelderingen zal vereenigen; hiervan zal men zich nu wel vooraf vergewissen, maar de mogelijkheid blijft altijd bestaan dat de andere Staat op het laatste oogenblik toch nog aan den oorspronkelijken tekst de voorkeur geeft.

Over het algemeen zij er echter nogmaals op gewezen, dat het zeer ongewenscht is aan een tractaat, nadat het door de gevolmachtigden onderteekend is, nog iets toe of af te doen. Vooral de tegenwoordig zoo veelvuldig voorkomende overeenkomsten tusschen een groot aantal contracteerende Staten doen duidelijk inzien van hoe groot belang het is, dat alle réserves, bezwaren en onduidelijkheden worden uit den weg geruimd vóórdat tot de onderteekening wordt overgegaan.

---

§ 4. *Belofte om te ratificeeren.*

Wij constateerden, dat de gewoonte eischt dat het ontwerp, zooals het door de gevolmachtigden is geteekend, door eene ratificatie tot tractaat wordt verheven. Van den anderen kant zagen wij de noodzakelijkheid gebieden, dat op dezen regel uitzonderingen worden toegestaan. Hoe nu te denken over de belofte om te ratificee-

ren, als zij de mogelijkheid van niet-ratificatie niet volstrekt uitsluit? De belofte om te ratificeeren is even oud als de gewoonte om te bekrachtigen zelve en komt zóó algemeen voor en wordt vaak in zulke krachtige termen uitgedrukt, dat men geneigd zoude zijn te verklaren, dat zij, door reeds bij voorbaat zoo ten stelligste den afstand in te houden van het recht om de ratificatie niet te verleenen, aan de geheele bekrachtiging alle beteekenis ontneemt en haar tot eene, zij het dan ook onmisbare, formaliteit verlaagt. Hoezeer nu ook het gestreng in acht nemen van formaliteiten door den steeds bij uitstek teederen aard der internationale betrekkingen moge geboden worden, zoo gaat het toch wel wat ver het verbindend zijn van een tractaat geheel van een zuivere formaliteit afhankelijk te stellen. Wij hebben dan ook reeds gezien, dat de ratificatie, al moge de gewoonte den Souverein in den regel verbieden haar te weigeren, toch van nature volstrekt geen formaliteit is en dat in beginsel het al of niet verleenen daarvan een wezenlijk recht is.

De belofte om te ratificeeren, meestal in de volmacht van den onderhandelaar opgenomen, staat met die volmacht geheel op één lijn. Zij is, evenmin als de veelomvattende den gezant toegekende bevoegdheden, bestemd diens Souverein geheel te binden. Wanneer b. v.

LODEWIJK XV in 1763 den HERTOG VAN CHOISEUL-PRASLIN eene volmacht geeft om te »arrêter, conclure et »signer tels articles, conditions, conventions, déclarations, »traités définitifs, accessions et autres actes quelconques »qu'il jugera convenables pour assurer et affermir le »grand ouvrage de la paix," dan schijnt den Minister reeds eene vrij groote vrijheid van handelen toegekend. Echter laat de Koning er nog op volgen: »le tout avec »la même liberté et autorité que nous pourrions faire »nous-même, si nous y étions présent en personne, en»core qu'il y eût quelque chose qui requît un mandement »plus spécial qui n'est contenu dans ces présentes, pro»mettant, en foi et parole de roi, d'avoir agréable, tenir »ferme et stable à toujours, accomplir et exécuter ponc»tuellement tout ce que notre dit cousin, le duc de Pras»lin, aura stipulé, promis et signé, en vertu du présent »plein-pouvoir, sans jamais y contrevenir, ni permettre »qu'il y soit contrevenu pour quelque cause et sous »quelque prétexte que ce puisse être, comme aussi d'en »faire expédier nos lettres de ratification en bonne »forme, et de les faire délivrer pour être échangées dans »le temps dont il sera couvenu."

Zou men niet denken dat met een dergelijk stuk het lot van Frankrijk en Europa geheel aan het goedvinden van CHOISEUL was overgelaten? En toch is het bekend

hoe juist LODEWIJK XV zich bij voorkeur, om niet te zeggen uitsluitend, met de buitenlandsche politiek van zijn Rijk bezig hield en zelfs vaak buiten zijne Ministers om onderhandelingen voerde waardoor zijne gevolmachtigden werden tegengewerkt en hunne pogingen verijdeld. De »foi et parole de roi," — KAREL V verhief zijne beloften boven alle verdenking door ze »in princelijcke ende keyserlijcke woorden" te doen — waren tegen dergelijke handelingen geen beletsel.

In de onbeperktheid der volmacht en de belofte om alles wat de gevolmachtigde mocht overeenkomen te bekrachtigen, heeft men niets anders te zien dan eene door het gebruik geijkte wijze om te verklaren dat de gezant gerechtigd is alle mogelijke voorstellen aan te hooren en daarover te onderhandelen.

Hebben wij hier dus de belofte om te ratificeeren te beschouwen als een integreerend deel van een zeer uitgebreide volmacht, eenigszins anders schijnt het te zijn met de bepaling, die wij tegenwoordig bijna altijd in het tractaat zelf aantreffen: »Le présent traité sera »ratifié et les ratifications seront échangées dans un délai »de trois mois, ou plus tôt, si faire se peut." Het verschil is echter niet meer dan schijnbaar; alleen maakt de toegevoegde tijdsbepaling dat de bepaling in het tractaat nog minder à la lettre moet worden opgevat

dan wanneer zij alleen in de volmacht voorkomt [1]). De redenen toch, die er toe kunnen leiden ondanks de belofte de ratificatie niet te verleenen, moeten, zooals wij nader zien zullen, zeer gewichtig zijn en daaruit volgt reeds dat zij niet veel in aantal zijn; tallooze oorzaken kunnen het echter onmogelijk maken de uitwisseling der ratificatiën binnen den bepaalden termijn te doen plaats hebben, vooral wanneer deze wat kort is gesteld.

In de zitting der Tweede Kamer van 1851—'52 vond de Heer Wintgens in een ontwerp-tractaat met Frankrijk tot wering van den nadruk ook aanleiding een woord van protest te doen hooren tegen eene bepaling als de bovengenoemde. Hij zag daarin eene miskenning van het recht der Staten-Generaal om een tractaat, wettelijke rechten bevattende, te verwerpen en meende dat de Regeering, door zich desniettegenstaande te verbinden binnen zekeren tijd te ratificeeren, zich aan schending

---

[1]) Voor het juist begrip der aan de belofte te hechten beteekenis is wellicht niet onbelangrijk de volgende bepaling, voorkomende in een tractaat dat in 1536 tusschen den Hertog van Gelre en den Deenschen Koning werd gesloten: „Wir (namen der onderhandelaars) bekennen das vorgescrebene punctens, stuck, punct vnd artyckel durch uns gehandelt von wegen Ko. weerden zuw Denmarcken wie wol wir derhalben von seiner Ko. weerden vollen gewalt gehabt zo wollen wir doch sollichs zu ruck an seiner Ko. w. gelangen lassen, nit zwijuelende vnd eigentlicher zuuersicht, sein K. w. werden solche buntnis vff gegeben befelh vnd vnser handlung ratifficeren vnd vfrichten."

der Grondwet had schuldig gemaakt. De Minister van Buitenlandsche Zaken wees er op dat eene dergelijke bepaling alleen voorwaardelijk op te vatten was en dat de Fransche Regeering daarvan ook onderricht was en in ieder geval met het oog op onze Grondwet, welke zij ondersteld moest worden te kennen, nooit op deze belofte billijke eischen zou kunnen gronden.

Het is misschien het duidelijkst de bepaling te splitsen; wij hebben dan: 1°. het tractaat zal geratificeerd worden. De strekking hiervan is den wensch van partijen te doen uitkomen dat, met het oog op de door sommigen nog beweerde overtolligheid daarvan, bij het voorhanden tractaat wel degelijk eene ratificatie zal plaats hebben; de belofte slaat niet zoozeer op de vrees van weigering der ratificatie als wel op de mogelijkheid, dat de wederpartij, door aan de ratificatie geen beteekenis te hechten, die zou kunnen nalaten.

2°. de ratificatie zal plaats hebben binnen een bepaalden termijn. Dit wil eenvoudig zeggen dat, wanneer er geen bezwaren mochten bestaan tot de ratificatie over te gaan, deze binnen den bepaalden tijd zal plaats hebben, natuurlijk tenzij de omstandigheden dit der Regeering onmogelijk maken. De bedoeling is dus alleen te verhinderen dat de zaak op de lange baan geschoven wordt.

Ware de Heer WINTGENS van onze meening geweest, dat het niet-geratificeerde tractaat, zooals het aan de Kamer werd voorgelegd, nog slechts een ontwerp was, dan zou hij zijn verwijt van schending der Grondwet niet geuit hebben; door een ontwerp toch kan de Regeering nooit gebonden worden.

---

§ 5. *Vorm en uitwisseling der ratificatiën.*

Waar wij gezien hebben van hoe uitnemend belang de ratificatie moet worden geacht, mogen wij het er wel voor houden dat een enkel woord over de wijze en den vorm, waarin zij wordt gegeven, te dezer plaatse niet overbodig is.

Naast de zoogenaamde voorwaardelijke en onregelmatige ratificatie onderscheidt men nog de uitdrukkelijke; de stilzwijgende en die door concludente handelingen.

De laatste is meermalen voorgekomen en hoewel zij door de onzekerheid, waartoe zij aanleiding kan geven, weinig te verdedigen is, zoo is het toch begrijpelijk dat men vaak in het uitblijven eener behoorlijke oorkonde van ratificatie heeft berust wanneer de andere partij door hare daden toonde de door de gevolmachtigden

gesloten overeenkomsten te bekrachtigen. Dit geschiedde o. a. met het tractaat van VERVINS; de Spaansche Koning maakte moeilijkheden met het officieel ratificeeren daarvan; maar, aangezien de Aartshertogen uit de vestingen, die volgens het tractaat ontruimd meesten worden, het Spaansche garnizoen deden aftrekken, behoefde HENDRIK IV zich weinig te bekommeren over het uitblijven van de bekrachtiging op papier, die drie jaren later volgde.

Een ander voorbeeld, dat evenals het vorige bij DE WICQUEFORT voorkomt, is het Twaalfjarig Bestand. Hiervan werd nooit eene uitdrukkelijke acte van ratificatie opgemaakt en al heeft dit nu geene slechte gevolgen gehad, zoo is toch dit voorbeeld zeer geschikt om het gevaarlijke aan te toonen van het gemis eener ratificatie in behoorlijken vorm. Wanneer men zich bij verdrag tot iets positiefs, als het ontruimen van vestingen, verbindt, is het daadwerkelijk bekrachtigen hiervan duidelijk waar te nemen; geheel iets anders is het echter wanneer het tractaat tot het niet meer plegen van vijandelijkheden, alzoo tot iets negatiefs, verplicht; dan zou de eene partij door aanvankelijk stil te zitten de andere gemakkelijk in den waan kunnen brengen dat het tractaat was aangenomen, om haar later, als zij zich ontwapend had, des te beter te kunnen aangrijpen. Dit is dus meer eene zoogenaamde stilzwijgende ratifi-

catie dan eene ratificatie door concludente handelingen. Men moet echter erkennen dat men beter doet in zulk een geval eenvoudig te zeggen dat de overeenkomst, al hebben partijen zich er dan ook aan gehouden, niet is geratificeerd, want het aannemen van de mogelijkheid eener stilzwijgende ratificatie zou tot de grootste onzekerheid leiden en is dan ook alleen te verklaren door de zucht bij de schrijvers om nergens eene ratificatie te willen zien ontbreken.

De vorm waarin de ratificatie wordt gegeven zij steeds zoo kort en duidelijk mogelijk. Zij volsta met te verklaren, dat de geheele overeenkomst, waaraan zij wordt vastgehecht of die in het stuk zelf wordt opgenomen, werkelijk de wil van den Staat is.

Tot groote moeilijkheden leidde het bekrachtigen van het vredesverdrag dat een einde moest maken aan den oorlog tusschen de Italiaansche Vorsten en de BARBERINI over het Hertogdom CASTRO. De Paus verklaarde in zijne ratificatie, dat de Vorsten den oorlog bewerkt hadden en om den vrede hadden verzocht. Zij weigerden met eene zoodanige bekrachtiging genoegen te nemen en de Senaat der Venetiaansche Republiek liet eene ratificatie opstellen, waarin gezegd werd dat de BARBERINI den oorlog hadden veroorzaakt en de gewelddenarijen van het Hof van Rome de Vorsten tot verzet

hadden verplicht. De Fransche Gezant, Kardinaal BICHI, die als bemiddelaar optrad, had toen alle moeite om den vrede toch tot stand te doen komen. Eindelijk slaagde hij er in de Vorsten zich tevreden te doen verklaren met eene ratificatie, waarin de Paus, zoo hij de onaangename woorden niet geheel wilde weglaten, verklaarde die te verleenen »om aan den tegenwoordigen oorlog een einde te maken." De Paus moest zich hieraan onderwerpen. DE WICQUEFORT zegt naar aanleiding van dit geval: »En effet les ratifications les plus »courtes et plus générales sont les meilleures; pourveu »qu'elles soyent en bonne forme. Il suffit qu'elles agréent »et approuvent ce qui est porté par le traité: et ce en »des termes exprès et efficaces."[1])

Het gebruik wil dat binnen den bepaalden tijd gevolmachtigden der contraheerende Staten samenkomen en de oorkonden van ratificatie hunner wederzijdsche Souvereinen onderzoeken en uitwisselen. Is het tractaat door bemiddeling van een derde tot stand gekomen, dan belast zich deze veelal ook met de uitwisseling der ratificatiën, terwijl bij de jongere tractaten, met een groot aantal Staten als deelnemers, de acten van bekrachtiging vaak niet worden uitgewisseld maar gedeponeerd in het Staats-

---

[1]) L'Ambassadeur II, p. 188.

archief van het Rijk, binnen welks grenzen de onderhandelingen hebben plaats gehad; van dit dépôt wordt dan door de verschillende gemachtigden een protocol opgemaakt, waarvan aan iedere contracteerende Mogendheid een gewaarmerkt afschrift wordt uitgereikt.

Was het oudtijds gewoonte dat de onderhandelaars, die het ontwerp-tractaat gesloten hadden, bijeen bleven totdat de ratificatiën konden worden uitgewisseld, wat vaak met groot ceremonieel gepaard ging, tegenwoordig zal dit hoogst zelden meer voorkomen; tengevolge van de verschillende staatsrechtelijke bepalingen aangaande de ratificatie kan die dan ook in den regel niet zoo spoedig na de onderteekening van het ontwerp plaats hebben als vroeger het geval was en, waar vroeger een tijdsverloop van drie weken in vele tractaten voorkwam, is het tegenwoordig meer gewoonte met maanden te rekenen. De uitwisseling der ratificatiën geschiedt dan ook vaak door gemachtigden, die overigens aan het sluiten van het tractaat volstrekt geen deel hebben genomen, uitsluitend krachtens algemeene volmacht.

TWEEDE AFDEELING.

HET TOT STAND KOMEN VAN VOLKENRECHTELIJKE OVEREENKOMSTEN VOLGENS NEDERLANDSCH STAATSRECHT.

HOOFDSTUK IV.

Staatsrechtelijke vereischten.

§ 1. *Historische inleiding.*

Reeds herhaaldelijk hebben wij moeten aanstippen dat bij het bekrachtigen van verdragen het staatsorgaan met het sluiten daarvan belast, dat wij nu maar in 't algemeen den Souverein zullen noemen, niet altijd vrij is geheel naar eigen goedvinden te handelen. Deze onvrijheid kan van geheel onderscheiden aard zijn en verschilt al naar het land waar en den tijd waarin het verdrag gesloten is; over het algemeen kan men echter zeggen dat hare oorzaak te vinden is in de door het staatsrecht vereischte medewerking der volksvertegenwoordiging.

Vooraf willen wij met een woord er op wijzen dat deze medewerking volstrekt niet, zooals verschillende schrijvers onwillekeurig zouden doen denken, uitsluitend een uitvloeisel is van de begrippen, die zich in de constituties van de laatste eeuw openbaren.

Zoo verklaarden in 1355 de Fransche Staten-Generaal,[1]) dat het den Koning verboden was »conformément aux »anciens et constants usages du royaume, de déclarer »la guerre, de donner paix ni trève aux ennemis sans le »conseil et l'assentiment des trois Etats." Vier jaren later zien wij de Staten-Generaal met algemeene stemmen het met Engeland gesloten vredestractaat waarbij een groot deel van Frankrijk afgestaan werd, verwerpen. Ongeveer een eeuw lang hebben de Standen aan de buitenlandsche politiek een werkzaam aandeel. Dit aandeel verminderde echter in dezelfde mate als de macht der Kroon toenam, en reeds vóór den aanvang der 16de eeuw wordt den Staten-Generaal aangaande tractaten niet meer naar hunne meening gevraagd. Vóór de Revolutie hooren wij van deze inmenging nog slechts éénmaal gewagen: te weten bij den vrede van Utrecht. Hoe vreemd het ook klinken moge, aangezien de Etats-Généraux reeds een eeuw lang niet waren bijeengeroepen, zoo werd toen toch

---

[1]) Von Holtzendorff. t. a. p. III, S. 56.

door de Vereenigde Provinciën de wensch geuit dat het vredesverdrag aan de goedkeuring dier vergadering zou worden onderworpen; het is zeker niet te verwonderen dat de Fransche Koning, daarin eene inbreuk op zijne souvereiniteitsrechten ziende, dit zoo stellig mogelijk weigerde [1]).

MARGARETHA VAN HENEGOUWEN zien wij bij een handvest van 1346, bij gelegenheid harer huldiging, beloven dat zij noch hare nakomelingen ooit eenen oorlog zouden voeren buiten Holland, Zeeland en West-Friesland, »ten »waare bij raade ende goedtduncken Onser Ridderen »ende Knapen, ende Onser goede Steeden van Hol»landt," en dat, mocht van dezen regel worden afge-

[1]) Men wachte zich wel deze goedkeuring te willen vergelijken met de inschrijving in de registers der Parlementen. Dit was een gebruik, waarvan de opvolging ook herhaaldelijk in verschillende tractaten werd gestipuleerd Zoo ook bij het vredesverdrag van Utrecht met de Nederlandsche Republiek, die daarop bijzonder gesteld schijnt te zijn geweest; althans in de verdragen, die Frankrijk bij diezelfde gelegenheid met andere Mogendheden sloot, komt zij niet voor; wel echter b.v. ook bij het tractaat, dat te Rijswijk tusschen Frankrijk en Spanje gesloten werd SAINT-SIMON zegt aangaande deze inschrijving: „L'enregistrement des traités de paix n'est rien, puisque le Parlement ne fut jamais consulté pour les négocier et les conclure. C'est *ut notum sint*, comme des édits, déclarations, ordonances, lettres patentes, et pour qu'ils règlent leurs jugements dessus entre particuliers. si quelqu'un se plaint de contraversions et de pillage contre d'autres particuliers Le refus que François Ier lui fit faire d'enregistrer le traité de Madrid ne fut qu'un acte d'obéissance conforme au cri général de la nation, et son enregistrement, quand il l'aurait fait, n'en eût pas servi davantage à CHARLES V. (Mémoires, éd. 1876 T. X. p. 405).

weken, hare onderdanen niet verplicht zouden zijn te dienen, »sij en woudens doen mit gunste en bij hoiren »vrijen wille." Hare opvolgers schijnen zich hieraan niet altijd stipt gehouden te hebben; althans in het Hertoginne MARIA in 1477 afgedwongen Groot Privilege, zien wij deze Vorstin wederom verklaren: »Indien wij of onse »Naekomelingen tot eenigen tijden Oorloge aennamen »sonder goetduncken ende raedt van den Staten der »voorsz. Landen, soo souden die voorsz. Edelen, Leen»mannen, Mansmannen, Steden ende platten Landen »voorsz. alle te samen ende elck bijsonder, ongehouden »ende onbelast blijven, ende zijn, van eenigen diensten, »met lijf of met goet in den selven oorloge te doen, of »te doen doen, niet tegenstaende eenige ordinantie, »noch oock usantie, bij den levenden lijve van onsen »voorsz. Heere ende Vader Hertoge KAERLE, of sijne Voor»saten gemaeckt ende onderhouden, contrarie van desen."

Men ziet hieruit dat de Vorst zonder de goedkeuring der Staten geen oorlog kon verklaren en dus geen aanvallend of verdedigend verbond kon sluiten. En wanneer men bedenkt dat dit naast vredesverdragen wel zoo ongeveer de eenige tractaten waren, die in die tijden tot stand kwamen, dan was het inderdaad geen geheel nieuw beginsel, dat in 1581 den Staten van Holland deed verklaren dat »het maken van pais en bestant: het

aanneemen van oorlogh: alle nieuwe alliantiën of verbonden," tot hunne bevoegdheid behoorde. Ook toen er sprake was de Grafelijke macht aan den Prins van Oranje op te dragen, werd als voorwaarde gesteld: »geen alliantiën, geen oorlog of vrede, geene handeling met vreemde Mogendheden zonder toestemming der Staten."

Het was dus volstrekt niets nieuws, toen, met de denkbeelden der Fransche Revolutie, ook de wensch zich overal openbaarde aan de Volksvertegenwoordiging een ruimen invloed in het sluiten der internationale overeenkomsten te zien toegekend.

---

§ 2. *Medewerking der Staten-Generaal.*

Hebben wij in het eerste gedeelte, waar het betrof de volkenrechtelijke vereischten voor het tot stand komen van internationale overeenkomsten, deze in het algemeen kunnen behandelen, daar er tusschen de landen, die op een gegeven tijdstip gerekend worden tot de algemeene statenfamilie te behooren, slechts van één volkenrecht sprake kan zijn; voor de door het staatsrecht gestelde voorwaarden moeten wij, daar dit in ieder land anders geregeld is, het algemeen terrein verlaten en ons onderzoek in iederen Staat afzonderlijk instellen.

Gaan wij daarom kortelijk na, hoe de materie in ons land geregeld is, om daarna te onderzoeken welke de invloed is van die staatsrechtelijke vereischten op de verbindende kracht van verdragen. Den tijd, die sedert het vertrek van Prins Willem V verliep tot het herstel van onafhankelijkheid van ons Vaderland kunnen wij hierbij veilig buiten beschouwing laten; hoe belangrijk hij ook overigens misschien moge geweest zijn, eene zelfstandige buitenlandsche politiek kan ons vaderland daarin niet gezegd worden gevoerd te hebben.

In de schets van VAN HOGENDORP luidde art 4:

»De Souvereine Vorst verklaart oorlog en maakt vrede. »Hij sluit verbonden, alsmede verdragen van vrede en »koophandel en anderen. Hij bekrachtigt dezelve, Hij »draagt vervolgens aan de Staten-Generaal voor de »middelen om de ingegane voorwaarden te vervullen." Dit artikel behelsde, volgens de verklaring van VAN HOGENDORP, de rechten van Souverein, welke de Koning van Engeland uitoefent. Bij de beraadslaging in de Grondwets-Commissie bleek duidelijk, dat met het voordragen dier middelen niet werd bedoeld de quaestie of ze zouden worden toegestaan, maar uitsluitend de modus quo. Toch oordeelde de meerderheid der Commissie, om alle misverstand, als zouden de Staten-Generaal ten dezen eenige meerdere macht hebben, weg te nemen,

het wenschelijk de bepaling dienaangaande geheel weg te laten; ook gaven verscheidene leden als hunne meening te kennen dat de vergelijking met Engeland volstrekt niet opging en de macht van den Vorst tegen alle inmenging uitdrukkelijk moest worden bevestigd[1]).

Dit leidde tot de redactie van de bepalingen der door de Vergadering van Notabelen in Maart 1814 aangenomen Grondwet, waarvan art. 38 luidde: »Aan Hem »alleen is, behoudens de kennisgeving daarvan aan de »Staten-Generaal, opgedragen het recht om alle verbon»den en verdragen te doen sluiten en te bekrachtigen."

Het was dan ook volkomen in overeenstemming met de Grondwet, dat de vereeniging met de Zuidelijke Nederlanden tot stand kwam zonder dat daarover de Staten-Generaal werden geraadpleegd; deze belangrijke uitbreiding van ons grondgebied toch werd uitsluitend bewerkstelligd door de onderhandelingen en daarop gevolgde overeenkomsten tusschen de Mogendheden en den Souvereinen Vorst.

In de Grondwets-Commissie van 1815 voerde het onderwerp tot eene breedvoerige gedachtewisseling. De Heer Leclerc stelde in de vergadering van 8 Mei voor, dat elke cessie en ruiling van grondgebied aan de goedkeuring der

---

[1]) Vgl. Mr. C. F. van Maanen, Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1814.

Staten-Generaal zou moeten worden onderworpen. De meeningen over dit voorstel waren zeer verdeeld; tegenover een aantal bepaalde voorstanders, stonden eenige heftige bestrijders; sommigen wilden verder de bepaling tot het grondgebied in Europa beperken; anderen tot het grondgebied, zooals het in 1815 was; eindelijk waren er ook eenigen, die haar alleen in vredestijd wenschten toegepast te zien. Men besloot het punt commissoriaal te maken; de commissie bracht op 12 Mei rapport uit en stelde daarbij voor de macht des Konings bij vredestractaten ongewijzigd te laten, maar voor cessies van territoir in tijd van vrede de goedkeuring der Staten-Generaal als vereischte te stellen. De reden van dit onderscheid, dat intusschen niet door alle leden gebillijkt werd, was, dat het zeer ongewenscht scheen des Konings recht van oorlog en vrede te beperken, terwijl ook de overweging dat »wanneer er cessiën noodig zijn, het altijd beter is dat de onaangenaamheid daarvan op het Gouvernement berust, dan op de Representanten" bij verschillende leden ingang schijnt te hebben gevonden. In het eind nam men de door de Commissie voorgestelde lezing aan, en zoo ontstond art. 58 der Grondwet van 1815[1]): »Insgelijks wordt aan den Koning opgedragen het

---

[1]) Vgl. van Maanen, Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1815.

»recht om alle andere Verbonden en Verdragen te doen »sluiten en te bekrachtigen. Hij geeft daarvan kennis »aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodra Hij »oordeelt, dat het belang en de zekerheid van het Rijk »zulks toelaten. Ingevalle de Verbonden en Verdragen, »in tijd van Vrede gesloten mogten inhouden eenigen »afstand of ruiling van een gedeelte van het Grondge- »bied des Rijks of van deszelfs bezittingen in andere »werelddeelen, worden dezelve door den Koning niet »bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal op dezelve »hunne goedkeuring hebben gegeven.”

Naar aanleiding van de voorstellen tot Grondwets-herziening in 1839 door de Regeering ingediend, werd algemeen in de Tweede Kamer de wensch te kennen gegeven dat de medewerking der Staten-Generaal tot meerdere gevallen zouden worden uitgebreid: een zeer groot aantal leden verlangde zelfs dat alle tractaten, die verandering in eenige wet inhielden, van de toestemming der volksvertegenwoordiging zouden afhankelijk zijn. De Regeering weigerde beslist hiertoe mede te werken en niet zonder bitterheid was haar antwoord, dat de Koning niet zelf de gegrondheid der twijfelingen kon versterken, »welke thans als het ware worden op- »geworpen ten aanzien der wettigheid en grondwettig- »heid der daden van regeering daartoe betrekkelijk en

»door Hem sedert 26 jaren gepleegd met de gemoede-»lijke en geruste overtuiging, dat Hij daarin steeds ten »beste van het Rijk en in de belangen der ingezetenen »gehandeld heeft."

Intusschen: deze overweging kon de nieuwe strooming niet tegenhouden en in het voorstel der negen mannen vinden wij de verlangde wijziging weder terug.

Het is dan ook niet te verwonderen dat, toen in 1848 het werk der Grondwetsherziening met meerderen ernst werd aangevat, het punt in quaestie tot zeer weinig strijd aanleiding gaf. Het belangrijk verschil van gevoelen dat zich vroeger ook onder de tegenstanders der oude bepaling geopenbaard had over de draagkracht daarvan, is trouwens voorzeker niet vreemd gebleven aan den nu algemeenen wensch het onderwerp zóó te regelen, dat de bevoegdheid des Konings op eene aan geen twijfel onderhevige wijze zoude zijn omschreven. De door de Commissie van 17 Maart voorgestelde lezing werd aangenomen en als art. 57 in de Grondwet opgenomen. Dit luidde:

»De Koning maakt en bekrachtigt vredes- en alle andere »verdragen met vreemde mogendheden. Hij deelt den »inhoud dier verdragen mede aan de beide Kamers der »Staten-Generaal, zoodra hij oordeelt dat het belang en »de zekerheid van het Rijk zulks toelaten. Verdragen, »welke hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied

»des Rijks in Europa of in andere werelddeelen, hetzij »eenige bepaling wettelijke regten betreffende, inhouden, »worden door den Koning niet bekrachtigd dan nadat »de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben »goedgekeurd."

Gaan wij den inhoud van dit artikel na, dan valt het ons op dat, terwijl van alle tractaten mededeeling aan de Staten-Generaal — zij het dan ook niet onmiddellijk na het tot stand komen — vereischt wordt, alleen voor sommige de medewerking van dit Staatscollege wordt ingeroepen. En deze medewerking strekt zich niet uit over het tractaat in zijnen geheelen omvang, doch alleen die bepalingen daarvan, die wijzigingen in het grondgebied moeten te weeg brengen of »wettelijke rechten" betreffen, behoeven de goedkeuring der Vertegenwoordiging.

Deze »wettelijke rechten" waren velen een doorn in het oog en nog bij de Grondwetsherziening van 1887 is er menig woord over gevallen. Nochthans heeft de bepaling nooit tot ernstige bezwaren aanleiding gegeven; de discussie er over sproot hoofdzakelijk voort uit het wantrouwen dat vele Kamerleden zich geroepen achtten jegens de Nederlandsche Regeering aan den dag te leggen. Uitdrukkelijk verklaarde deze, wat trouwens wel niet te goeder trouw kan betwijfeld worden, dat de uitdrukking niet alleen sloeg op datgene wat uit eene reeds

bestaande wet voortvloeide, maar ook wel degelijk in 't algemeen op die onderwerpen, die op het terrein der wetgeving thuis behoorden. Ook in 1887 verklaarde de Minister HEEMSKERK — in zijne bestrijding van het voorstel van den heer GOEMAN BORGESIUS om te lezen: »alles »wat tot de bevoegdheid der Staten-Generaal behoort" — : »Wanneer er reeds een wettelijke bepaling bestaat, kan »alleen een nieuwe wet de oude afschaffen of veranderen, »dan is dus goedkeuring een vereischte. En wanneer er »nog geen wet bestaat, maar het onderwerp toch *wettelijke* »regeling behoeft, ook dan is goedkeuring noodig." Met 1 stem meerderheid werden dan ook de »wettelijke rechten" in onze tegenwoordige Grondwet behouden.

Trouwens de geschiedenis der uitdrukking maakt wel iederen twijfel dienaangaande overbodig. De Commissie tot Grondwetsherziening van 17 Maart 1848 toch, die — in afwijking van het Regeeringsvoorstel van 8 Maart, dat sprak van »de voorschriften van eenige bestaande wet" – het eerst de expressie bezigde, verklaarde dat hierdoor zou worden geweerd »alle mogelijke inbreuk op het regt der Wetgevende Magt in haren ganschen omvang."

Art. 59 der Grondwet luidt:

»De Koning sluit en bekrachtigt alle verdragen met »vreemde mogendheden. Hij deelt den inhoud dier ver»dragen mede aan de beide Kamers der Staten-Generaal,

»zoodra hij oordeelt, dat het belang van den Staat dit »toelaat.

»Verdragen die wijziging van het grondgebied van »den Staat inhouden, die aan het Rijk geldelijke »verplichtingen opleggen of die eenige andere bepaling, »wettelijke rechten betreffende, inhouden, worden door »den Koning niet bekrachtigd dan na door de Staten-»Generaal te zijn goedgekeurd."

Al is dus in de bepaling van 1848 geen principieele wijziging gekomen, zoo is toch het recht der Kroon weder meer beperkt en aan de medewerking der Staten-Generaal een nog grooteren omvang gegeven.

Terwijl vroeger alleen die artikelen van het tractaat, die bepalingen omtrent de bewuste onderwerpen inhielden, aan de goedkeuring der Kamers werden onderworpen, wordt die nu voor het tractaat in zijn ganschen omvang vereischt. Reeds bij de behandeling in 1848 was dit door verschillende Kamerleden verlangd, die wezen op het nauw verband dat tusschen de verschillende artikelen van een verdrag bestaat en op de moeilijkheid om aan te wijzen waar de goedkeuring moet aanvangen, waar eindigen. De Regeering antwoordde echter, dat dit eene nuttelooze verkorting van de rechten der Kroon zoude zijn; en wanneer men bedenkt dat, behalve voor het geval eener wijziging van grondgebied, de

medewerking der Staten-Generaal in dien tijd voor iets ongehoords werd gehouden en door velen een allerbedenkelijkst ingrijpen in de praerogatieven des Konings geacht werd, dan kan het geen bevreemding wekken dat de Regeering weigerde hare goedkeuring te hechten aan eene bepaling, die het geheele tractaat aan de toestemming der Vertegenwoordiging zoude onderwerpen.

Intusschen, nu men eenmaal zoo ver gegaan was, kon het vervolg wel niet lang uitblijven. Een overgang tusschen de oude en de nieuwe bepaling zien wij plaats grijpen een tiental jaren vóór het tot stand komen der Grondwetsherziening, toen, naar aanleiding van herhaaldelijk in de Tweede Kamer geuite klachten, de Regeering bij de Kamer een wetsontwerp indiende ter bekrachtiging van eenige artikelen (volgen die artikelen) van het tractaat (volgt het geheele tractaat); dit gebruik werd door de volgende Ministers bestendigd.

Eene tweede en in de praktijk belangrijker vermeerdering van de rechten der Staten-Generaal is de bepaling dat hunne goedkeuring ook vereischt wordt voor die verdragen, die aan het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen.

De voorname aanleiding tot deze bepaling is wel hetgeen voorviel met betrekking tot de op 30 Augustus 1850 met Rusland gesloten Conventie tot regeling der in

Nederland genegotieerde Russische schuld. Het zoude ons te ver voeren hier deze geheele ingewikkelde quaestie uiteen te zetten, hetgeen trouwens voor het punt dat ons nu bezig houdt ook van minder belang kan worden geacht Genoeg zij het er op te wijzen, dat art. 3 dier overeenkomt luidde: »En exécution des engagements »reconnus et contractés par l'article précédent, S. M. »le Roi des Pays-Bas fera présenter aux Etats-Géne- »raux, après l'échange des ratifications et dans le plus »bref délai possible, un projet de loi portant allocation »des fonds nécessaires pour satisfaire aux dits enga- »gements."

Een groot aantal leden der Staten-Generaal was van oordeel dat men hier, met het oog op art. 119 der Grondwet van 1848, te doen had met eene bepaling betreffende »wettelijke rechten." De Regeering kon dit niet toegeven en verklaarde het, tot nu toe door niemand betwiste, recht te hebben eigenmachtig den Staat financieele verplichtingen op te leggen; de voor het toewijzen der noodige gelden daartoe vereischte medewerking der Staten-Generaal was slechts eene daad van uitvoering, die met het recht der Regeering niets te maken had; bovendien waren de uit het onderhavig verdrag voortspruitende rechten niet van wettelijken, doch van contractueelen aard. Waar ook, in tegenstelling met de

Belgische Constitutie, die in art. 68 spreekt van verdragen »qui pourraient grever l'Etat," onze Grondwet daarvan zweeg, ging het niet aan te onderstellen dat zij die toch wel zou hebben bedoeld.

Het is evenwel niet te ontkennen dat de Regeering in de verdediging harer houding meer scherpzinnigheid dan een krachtig bewustzijn van haar goed recht aan den dag legde. De Tweede Kamer gaf dan ook, hoewel zij de benoodigde som toestond, duidelijk te kennen dat de houding der Regeering te dezen opzichte niet op hare goedkeuring mocht bogen.

Het komt mij intusschen voor dat de tegenwoordige bepaling gemakkelijk zóó te interpreteeren is, dat schier alle internationale overeenkomsten onder haar bereik moeten vallen. Bijna ieder tractaat toch sleept wel eenige kosten met zich. In het Voorloopig Verslag der Eerste Kamer over het ontwerp tot herziening van het 1e hoofdstuk 6e en 7e afdeeling der grondwet vinden wij dan ook de vraag gesteld of onder de geldelijke verplichtingen alleen civiele obligatiën of alle financieele lasten begrepen moeten worden De Regeering antwoordde dat men er onder te verstaan had: »verplichtingen van geld of gelds»waarde, bij verdrag jegens een vreemde Mogendheid »aangegaan en waarvan deze de betaling of praestatie »uit de schatkist kan vorderen."

Schijnbaar nauwgezet, brengt deze omschrijving ons niet veel verder. Ook het blijkbaar goedkeurend stilzwijgen der Regeering op de opmerking der Kamer, dat b. v. uitleveringstractaten, hoewel geldelijke lasten medebrengende, niet zouden behooren tot die welke de goedkeuring behoeven, schijnt mij toe slecht in staat te zijn ons in het vaststellen eener grenslijn tot hoeverre die goedkeuring noodig zij, behulpzaam te wezen.

Het komt mij dan ook voor dat onze grondwettelijke bepaling uiterst weinig waardeering verdient; aan den eenen kant toch blijkt uit de gevoerde discussiën duidelijk dat het geenszins de bedoeling was van den Grondwetgever de goedkeuring der Kamers tot een vereischte te maken voor alle verdragen en aan den anderen kant kan niet worden ontkend dat nagenoeg ieder tractaat financiëele gevolgen met zich sleept en dus, min of meer indirect, gezegd kan worden het Rijk geldelijke verplichtingen op te leggen. Met het oog op de quaestie, die wij zagen dat de aanleidende oorzaak tot de bepaling was, ligt het vermoeden voor de hand, dat het de bedoeling was de goedkeuring alleen te reserveeren voor die gevallen, waar onmiddellijk uit de bepalingen van het tractaat, zonder eenig verder vereischte, voor de andere contracteerende partij eene vordering op onze schatkist voortspruit; maar de woorden

der Grondwet maken het, in verband met de weinig stellige verklaringen waartoe zij aanleiding gaven, dunkt mij, uiterst moeilijk voor de Regeering om tegenover eene steeds naar zich toerekenende Kamer, eene voor alle gevallen geldende grenslijn te stellen. Zij zal derhalve wil zij zich niet later in moeilijkheden zien gesteld, verstandig doen overal, waar zij niet volkomen overtuigd is nooit de medewerking der Staten-Generaal tot de richtige uitvoering van een tractaat te zullen behoeven, vóór de bekrachtiging de bewilliging van dat college te vragen.

Nog eene derde vermeerdering van de bevoegdheid der Staten-Generaal is hierin gelegen, dat voortaan hunne goedkeurig niet alleen voor afstand of ruiling, maar ook voor uitbreiding van grondgebied wordt vereischt. Deze wijziging schijnt mij zeer gegrond; het kan, naar het mij voorkomt, niet worden ontkend dat alle wijziging van grondgebied, hetzij zij den Staat ruimer make of zijne grenzen doe inkrimpen, op dezelfde lijn staat. En moge het al bedenkelijker schijnen een gedeelte van den Nederlandschen bodem aan den vreemde af te staan dan eene nieuwe landstreek aan den Staat toe te voegen, zoo kan men zich toch niet ontveinzen dat het laatste vaak in de gevolgen voor land en volk nog belangrijker zal zijn.

Behalve het hier opgenoemde drietal veranderingen, die allen aan de Staten-Generaal een ruimer veld van medewerking toekennen, is aan het artikel nog eene vierde alinea toegevoegd, bepalende dat de goedkeuring niet vereischt wordt indien de Koning zich de bevoegdheid tot het sluiten van het verdrag bij de wet heeft voorbehouden. Den strijd, waartoe deze alinea heeft aanleiding gegeven tusschen hen, die daarin de leidende gedachte onzer Grondwet juist zien weergegeven en hen, die haar daarmede in strijd achten, kunnen wij hier ter zijde laten. Het zij hier voldoende aan te stippen, dat de bepaling niets nieuws schept, en b. v. doelt op het geval van art. 4 der Grondwet, voorschrijvende eene Wet, die algemeene regels voor de uitlevering van vreemdelingen vaststelt, volgens welke de Koning, zonder medewerking der Vertegenwoordiging, verdragen met het buitenland kan sluiten.

Met een enkel woord dienen wij hier nog melding te maken van de wijze waarop van de goedkenring der Staten-Generaal blijkt.

Het gebruik wil dat daartoe door de Regeering aan de Kamers wordt aangeboden een ontwerp van wet van ongeveer dezen inhoud:

EENIG ARTIKEL.

»Het nevens deze wet in afschrift gevoegde verdrag . . . . wordt goedgekeurd."

Sedert 1848 is men, voor zooverre mij bekend is, steeds mutatis mutandis aan dezen regel getrouw gebleven en nooit heeft het volgen daarvan tot moeilijkheden aanleiding gegeven. Toch meen ik mij te mogen aansluiten bij de meening van den Staatsraad Mr. T. M. C. Asser, dat de vraag of deze vorm grondwettig is ontkennend moet worden beantwoord.

Door het onderwerp te brengen op het gebied der Wetgevende Macht erkent men dat de Kamer ook te dezen opzichte van haar recht van initiatief en van amendement zou kunnen gebruik maken. Wat het eerste recht betreft is het zeker uiterst moeilijk denkbaar, dat van de Staten-Generaal een voorstel zoude uitgaan tot goedkeuring van een door den Koning gesloten tractaat. Het geval zoude zich echter kunnen voordoen dat de Regeering, van oordeel dat een zoodanig tractaat de goedkeuring niet behoefde, zich er toe bepaalde het, ingevolge het eerste lid, tweede zinsnede, van art. 59, aan de Staten-Generaal mede te deelen, terwijl de Kamers van meening zouden blijken dat hier wel degelijk het tweede lid moest worden toegepast. In dat geval staan der Kamer

echter andere middelen ten dienste om der Regeering haar oordeel kenbaar te maken dan zelve eene goedkeuringswet te ontwerpen.

Is dus het recht van initiatief praktisch vrijwel ter zijde gesteld, van meer belang is de vraag in hoeverre de Tweede Kamer van haar recht van amendement zou kunnen gebruik maken. De Grondwet kent op dit recht geene uitzonderingen, zoodat men het der Kamer ook bij een wetsontwerp als ons hier bezig houdt niet kan ontzeggen. Daar het tractaat zelf niet in de wet wordt opgenomen, kan men natuurlijk in de bepalingen daarvan geene wijziging brengen, hetgeen trouwens met het karakter eener overenkomst kwalijk zoude zijn overeen te brengen. Niets staat echter der Kamer in den weg de goedkeuringswet zelve zoodanig te amendeeren, dat de goedkeuring daardoor van een of meer voorwaarden afhankelijk zoude worden gesteld, b. v. door te bepalen, dat de goedkeuring eerst zal beginnen te werken nadat eene andere overeenkomst met het buitenland zal zijn tot stand gekomen.

Dat zulk eene wijze van handelen, met het oog op het tweezijdig karakter van internationale overeenkomsten, geenszins kan worden gebillijkt, zooals wij reeds vroeger zagen, neemt echter niet weg, dat, wanneer de Grondwet voor de goedkeuring van een tractaat werkelijk eene

Wet vereischte, de Kamer door zulk een amendement geheel binnen de perken harer bevoegdheid zoude blijven.

Artikel 59 eischt echter geene goedkeuring van de Wetgevende Macht, doch alleen van de Staten-Generaal, evenals zij ook in andere gevallen aan de Kamers, afgescheiden van haren wetgevenden arbeid, rechten toekent. Men vergete bovendien niet, dat het tractaat allicht bepalingen bevat over onderwerpen die niet tot het gebied der wetgevende macht behooren en deze dus, door daarover te beslissen, hare bevoegdheid zou te buiten gaan, terwijl die bevoegdheid aan de Staten-Generaal, als afzonderlijk college, in art. 59 uitdrukkelijk wordt toegekend.

Waar dus de vorm eener wet niet wordt vereischt en deze in de praktijk tot niet geringe bezwaren aanleiding zou kunnen geven, kan er, dunkt mij, alleen aan de jarenlange gewoonte een grond worden ontleend om dit verkeerde gebruik te bestendigen. Het zoude evenwel alleszins aanbeveling verdienen de tractaten aan de Staten-Generaal aan te bieden, ten einde daaraan bij eenvoudig besluit hunne goedkeuring te hechten of die te weigeren.

---

§ 3. *Mede-onderteekening door Ministers.*

Hebben wij dus gezien in welke gevallen onze Grondwet de medewerking der Staten-Generaal tot het tot stand komen van verdragen eischt en op welke wijze die medewerking wordt verleend, ons blijft nog over na te gaan of er nog andere voorwaarden zijn waaraan een tractaat moet beantwoorden, wil het in alle opzichten aan de vereischten van ons staatsrecht voldoen en den toets der geldigheid kunnen doorstaan.

Wij hebben dan al dadelijk te wijzen op de door de Ministerieele verantwoordelijkheid verplichtend geworden mede-onderteekening der ratificatie door een of meer Hoofden van de Ministerieele Departementen. Deze mede-onderteekening dateert van veel ouderen tijd dan de verantwoordelijkheid; ook onder de oudste tractaten zal men er zelden aantreffen, die alleen den naam van het Staatshoofd dragen. In den oorsprong van dit gebruik dieper door te dringen zoude ons allicht te ver voeren; het komt mij echter voor dat het contrasigneeren door Ministers aanvankelijk de beteekenis had van meerderen waarborg voor de uitvoering der tractaten en dat zij in vervolg van tijd uitsluitend solemnitatis causa door bondgenooten of machtige vasallen of later door Raden

des Konings geschiedde [1]). Toen kon men echter, tenzij dit contraseign in het verdrag zelf als voorwaarde gesteld was, aan het ontbreken daarvan geene gevolgen vastknoopen en waren die althans niet van staatsrechtelijken aard.

Tegenwoordig is dit geheel anders geworden. De bedoeling van het voorschrift is nu, tegen te gaan dat door den Koning besluiten of beschikkingen genomen worden, waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid niet op zich zou willen nemen. De sanctie van het gebod is daarin gelegen dat de Minister, die aan een niet gecontrasigneerd besluit uitvoering zou geven, strafrechtelijk verantwoordelijk is.

Hieruit blijkt dus duidelijk, dat eene internationale overeenkomst, zonder mede-onderteekening van een Departementshoofd wanneer men de zaak uit een staatsrechtelijk oogpunt beschouwt, hier te lande onuitgevoerd zal moeten blijven.

---

[1]) Zoo ziet men in oude tractaten vermeld, dat mede-onderteekening plaats heeft „om die mere waerheyt en oerconde"; een ander maal: „opdat dese selue vrede te vaster ende te bet gehalden werden ende ommer onverbrekelich blijue."

§ 4. *Afkondiging van verdragen.*

Een tweede, zeker niet minder belangrijk, vereischte is de afkondiging van de overeenkomst.

Wanneer men middeleeuwsche tractaten inziet, dan valt het reeds dadelijk op, dat deze, zelfs bij de geheimzinnigheid waarin de Vorsten in die dagen zich somtijds gaarne hulden, bijna altijd in den aanhef vermeldden: »Nous (namen der partijen) recognoissons et faisons »sauoir à touz que..." of wel: »Au nom et à l'hon»neur et louange de la trèssaincte et indiuisée trinité et »de toute la court celestielle soit notoire et manifeste »à tous...."

En die bekendmaking is ook wel zeer natuurlijk; het is toch duidelijk dat men daarin niet te zien heeft eene mededeeling, die mogelijk den een of ander belang zal inboezemen, of die alleen ter bevrediging van de publieke nieuwsgierigheid wordt gedaan, maar wel degelijk een bevel aan alle onderhoorigen om, zooverre het hun aangaat, voor de uitvoering en richtige naleving der overeenkomst zorg te dragen. Het zal toch slechts eene groote uitzondering zijn dat een tractaat alleen den Staat zelf raakt, zonder in zijne werking in eenig opzicht de medewerking der onderdanen te behoeven; in

verseweg de meeste gevallen moet het echter, ook al is het overigens geheel overeenkomstig de voorschriften van het staatsrecht gesloten, nog worden omgezet in een vorm die het naleven er van voor de onderdanen verplicht maakt. Dit nu wordt bereikt door de afkondiging; in de meeste internationale overeenkomsten vindt men dan ook eene bepaling dat deze in den door de wetten der beide landen voorgeschreven vorm op een bepaalden tijd zal moeten plaats vinden.

Ten onzent zal men te vergeefs zoeken naar een wettelijk voorschrift dat aangaande de afkondiging eenigen regel vaststelt; wel vindt men bepalingen over het afkondigen van wetten en van algemeene maatregelen van bestuur, maar over verdragen met vreemde Mogendheden geen woord. Het gebruik heeft echter reeds lang opneming in het Staatsblad tot de gewone wijze van afkondigen gemaakt.

In ieder geval zou men zeker verkeerd doen met door het zwijgen onzer wetgeving te onderstellen dat het Nederlandsche staatsrecht de afkondiging niet vereischt. Wij meenen trouwens boven duidelijk genoeg te hebben aangetoond dat zij geheel door den aard der zaak zelve vereischt wordt en terecht zegt DR. GESSNER in HOLTZENDORFF's Handbuch: »Da die Staatsverträge auch die »Unterthanen der Contrahenten verpflichten sollen, so

»kann über die Nothwendigkeit der Publication der-
»selben kein Zweifel sein."

Wanneer binnen den Staat aan een tractaat uitvoering wordt gegeven, geschiedt dit niet krachtens de overeenkomst met het buitenland — deze toch kan alleen volkenrechtelijk werken — maar uitsluitend krachtens het door den Staat aan zijne onderdanen uitgevaardigd bevel om de bepalingen van het tractaat na te komen.

Het is duidelijk dat niet alle staatsrechtelijke vereischten, die wij hier opnoemden, op één lijn staan. Terwijl de goedkeuring der Staten-Generaal moet worden verkregen vóór het tot stand komen van den internationalen band, komen de andere voorschriften eerst bij de uitvoering van het tractaat in aanmerking. Ook is het wellicht niet overbodig er nog eens op te wijzen, dat de staatsrechtelijke voorwaarden voor het in werking treden van verdragen in iederen Staat kunnen verschillen, en dus te dien aanzien geene algemeene regelen te stellen zijn. Zoo wordt b. v. lang niet overal de medewerking der Volksvertegenwoordiging ingeroepen vóór de ratificatie en ook in andere opzichten kan men in den vreemde verschillende bepalingen of gebruiken aantreffen, die ons Staatsrecht niet kent. Daar het pogen om, zonder in te groote uitvoerigheid te vervallen, kortelijk weer te geven wat te

dezen opzichte de regelen in de verschillende Staten zijn, allicht tot onvolledigheid of mindere nauwkeurigheid zoude leiden, meen ik te kunnen volstaan met hetgeen ik over de vereischten van ons eigen staatsrecht heb medegedeeld. Het komt mij bovendien voor dat dit voldoende is om als leiddraad te strekken bij de beantwoording der vraag in hoeverre staatsrechtelijke regels op eene volkenrechtelijke overeenkomst van invloed kunnen zijn [1]).

---

[1]) Hoewel van gansch anderen aard dan de staatsrechtelijke afkondiging, mag toch hier niet onvermeld blijven de in de laatste jaren herhaaldelijk uitgesproken wensch dat de Mogendheden zich zouden verbinden tot het bekend maken der door haar gesloten tractaten. Het Institut de Droit International heeft sedert 1875 niet opgehouden de wenschelijkheid hiervan te betoogen, en mocht dan ook de voldoening smaken, dat in 1892 de Zwitsersche Bondsraad de Mogendheden uitnoodigde tot eene diplomatieke Conferentie, wier taak het zoude zijn om, met een door het Institut bewerkt ontwerp als leiddraad, te beraadslagen over het sluiten eener overeenkomst tot het vormen eener „Union internationale pour la publications des traités."

Reeds in den aanvang stond te vreezen dat de Conferentie, die op 25 September 1894 te Bern bijeenkwam, op niets zoude uitloopen. De meeste afgevaardigden toch verklaarden dat hunne Regeering ten aanzien van het beginsel zelf en van het nut der oprichting van een Internationaal Bureau nog geene vaststaande overtuiging had en zij daarom geen volmacht hadden namens haar verklaringen af te leggen. Was hierdoor dus reeds dadelijk aan de Conferentie het karakter eener Statenbijeenkomst ontnomen, een andere oorzaak, die verlammend moest werken, was de naijver der Belgische Regeering. Terwijl de Zwitsersche Bondsraad, evenals het Institut de Droit International, Bern als zetelplaats voor het Internationaal Bureau had aangewezen,

kwamen de Belgische afgevaardigden met een tegenontwerp, waarbij Brussel hiertoe bestemd zou worden.

De meeste besprekingen liepen over de vraag welke overeenkomsten in de verzameling zouden worden opgenomen, welke kracht aan de vertaling zou moeten worden toegekend en of de verzameling voor de rechterlijke macht ook bewijskracht zou hebben. Hoewel men ten slotte ten aanzien van al deze punten tot overeenstemming geraakte, leidde toch de Conferentie tot geen ander dan wetenschappelijk resultaat. De eigenlijke reden hiervan moet wel hierin gezocht worden, dat slechts enkele Staten van de wenschelijkheid der instelling overtuigd waren. Inderdaad komt het mij voor, dat het praktisch nut niet zoo heel groot zou wezen. De meeste Staten publiceeren reeds zelf de door hen gesloten verdragen; de verzameling zou bovendien nooit volledig zijn, aangezien geene Mogendheid er aan dacht zich te verplichten tot het publiceeren van *alle* internationale verbintenissen door haar aangegaan. Voor de wetenschap zou voorzeker eene algemeene verzameling niet van belang ontbloot zijn, daar die, al moge zij ook zeer omvangrijk worden, toch altijd gemakkelijker te raadplegen zal zijn dan al de afzonderlijke publicaties der verschillende Staten. Het schijnt mij dan ook toe, dat er veel te zeggen valt voor de door den Russischen afgevaardigde RAFFALOVITCH verdedigde meening, dat het verkieselijker zoude zijn om in plaats van een Internationaal Bureau te stichten, een beroep te doen op het particulier initiatief eener wetenschappelijke vereeniging als het Institut de Droit International hetwelk, daartoe door de verschillende Regeeringen gesubsidieerd, de tractaten zoude publiceeren.

HOOFDSTUK V.

Beteekenis der staatsrechtelijke vereischten voor volkenrechtelijke overeenkomsten.

§ 1. *Verschillende theorieën.*

Wij zijn nu genaderd tot het punt dat in deze geheele materie tot de meeste moeilijkheden heeft aanleiding gegeven en dat de schrijvers tot de meest verschillende meeningen geleid heeft. Aan dit vraagpunt, in hoeverre n.l. aan eene internationale overeenkomst, waarbij niet aan de daarvoor door het staatsrecht gestelde voorwaarden wordt voldaan, bindende kracht is toe te kennen, sluit zich de quaestie van de bindende kracht van ministerieele nota's bij een tractaat, die tot het debat in de Eerste Kamer, in de Inleiding vermeld, leidde, ten nauwste aan.

Het mag daarom van het uiterst belang geacht worden de verschillende theorieën waartoe de schrijvers over

dit onderwerp geraakt zijn, eenigszins nader te beschouwen.

Wij ontmoeten daarbij in de eerste plaats de meening, die door de Duitsche schrijvers als de »Gneist-Labandsche Theorie" wordt aangeduid. Volgens deze is een tractaat, nadat de ratificatiën van de Hoofden van den Staat behoorlijk zijn uitgewisseld, volkenrechtelijk onaanvechtbaar geworden; wanneer nu de regels, door het staatsrecht gesteld, daarbij niet zijn in acht genomen, of de Volksvertegenwoordiging de van haar vereischte medewerking weigert te verleenen, dan neemt dit niet weg dat de Staat tegenover het buitenland gebonden blijft en de Souverein moet in dat geval maar zien hoe hij zich uit de moeilijkheid redt. Deze theorie is het eerst in Engeland verkondigd; daar wordt dan ook algemeen de formeele bevoegdheid der Kroon om op voor de natie bindende wijze alle overeenkomsten met het buitenland aan te gaan erkend; alleen wordt het in werking treden daarvan gesuspendeerd tot het Parlement de voor de uitvoering noodzakelijke wetten zal hebben aangenomen. Dat de Regeering, zoo vaak het verdrag bepalingen bevat die in de wetgeving ingrijpen of financieele verplichtingen opleggen, tegenwoordig bijna altijd de goedkeuring van het Parlement voorbehoudt, doet natuurlijk aan de kracht van het beginsel niets af.

GNEIST nu is van oordeel dat dit zelfde beginsel aan

de constitutioneele bepalingen op het vasteland ten grondslag ligt. En als men b. v. in art. 68 der Belgische Grondwet leest: »Le Roi.... fait les traités de paix, d'alliance et »de commerce.... Les traités de commerce et ceux qui »pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les »Belges, n'ont effet qu' après avoir reçu l'assentiment »des Chambres," dan schijnt inderdaad in die bepaling alleen de *uitwerking*, niet het *bestaan* te worden aangetast.

Waar de Duitsche Reichsverfassung in het 3de lid van art. 11 bepaalt: »Insoweit Verträge mit fremden Staaten »sich auf solche Gegenstände beziehen welche nach »Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung ge»hören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des »Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung »des Reichstages erförderlich," daar meent ook LABAND dat, in verband met het eerste lid van het artikel, dat den Keizer de vertegenwoordiging des Rijks tegenover het buitenland opdraagt, deze bepaling den Keizer alleen staatsrechtelijk beperkt, doch hem ook ten aanzien van deze verdragen volkenrechtelijk de handen volkomen vrijlaat.

Dit laatste kan men met hem eens zijn en inderdaad zou men verkeerd handelen door uit de Constitutie van een Staat volkenrechtelijke regels te willen afleiden. Even onjuist komt het mij echter voor uit eene of meer constitutiën algemeene regelen van staatsrecht te willen

afleiden, die ook voor andere Staten zouden gelden; men kan geene algemeene theorie opstellen en heeft in ieder bijzonder geval na te gaan welke grondwettelijke bepalingen in den Staat, waarop men het oog heeft, vigeerende zijn. LABAND geeft dan ook zelf toe dat er Grondwetten kunnen zijn volgens welker bepalingen tractaten, zonder toestemming der Vertegenwoordiging gesloten, nietig zijn zouden.

De ernstige bestrijding die de theorie van GNEIST en LABAND ook bij schrijvers over Duitsch staatsrecht gevonden heeft, kunnen wij ter zijde laten, daar wij ons voorgenomen hebben de vraag naar de bindende kracht der tractaten alleen naar het Nederlandsche staatsrecht te beantwoorden. En dan valt het ons aanstonds op, dat daarop hunne theorie in ieder geval kwalijk toepasselijk kan worden geacht. Onze Grondwet toch maakt niet dat fijne onderscheid tusschen het maken van tractaten en het »effet" hebben, of de »Abschluss" en de »Gültigkeit."

Evenmin kunnen wij gebruiken hetgeen door E. MEIER wordt verkondigd in zijn »Ueber den Abschluss von Staatsverträgen." Hij is in zooverre juister dan GNEIST dat hij de onmogelijkheid erkent één regel te geven, die voor alle Staten gelijkelijk gelden zou. Zoo erkent hij de juistheid der leer van GNEIST voor Engeland en de

Vereenigde Staten van Noord-Amerika en verder in het algemeen voor die gevallen waarin de Grondwet het hoofd van den Staat volkomen vrijlaat en van eene medewerking der Kamers geen sprake zijn kan. Voor het overige echter meent hij dat overal, waar eene goedkeuring of medewerking der Volksvertegenwoordiging vereischt wordt, dit vereischte niet betrekking heeft op de staatsrechtelijke werking van het tractaat maar op het tot stand komen daarvan zelf. Het is bij hem niet de Souverein maar de Wetgevende Macht die de verdragen sluit en wanneer het Parlement toont zijne medewerking niet te willen verleenen, dan kan niet alleen een behoorlijk geratificeerd tractaat staatsrechtelijk niet in werking treden, maar kan men ook zeggen dat volkenrechtelijk niets is tot stand gekomen. Zijne theorie staat geheel op den bodem van de Fransche Staatsregelingen uit het tijdperk der Revolutie, die, met terzijde stelling van het Uitvoerend Gezag, bepaalden: »Il appartient au Corps Législatif de ratifier les traités »de paix, d'alliance et de commerce." [1]) Met alle Grondwetten, die het bekrachtigen van tractaten niet aan de Volksvertegenwoordiging opdragen, is zijne meening echter in strijd.

---

[1]) Constitution 1791 Ch. III. S. 1. Art. 1. N°. 12

Waar GNEIST meent dat het Hoofd van den Staat de verdragen met het buitenland, onafhankelijk van staatsrechtelijke bepalingen, volkenrechtelijk doet tot stand komen en MEIER hierin meer de taak der Volksvertegenwoordiging meent te zien, is het niet te verwonderen dat anderen een middenweg hebben zoeken te vinden.

Hunne theorie komt in het kort hierop neer dat wèl de verdragen nog door den Souverein gesloten worden maar dat hunne geldigheid, ook volkenrechtelijk, afhankelijk is van de toestemming der Vertegenwoordiging.

Deze schrijvers maken echter allen zich schuldig aan een tweetal principieele fouten. In de eerste plaats zien ook zij niet genoegzaam in dat het niet mogelijk is de vraag in het algemeen te beantwoorden en dat men voor iederen Staat de oplossing van het vraagstuk met in achtneming van het in dien Staat geldend staatsrecht heeft te zoeken. De tweede fout is, dat zij in hun streven om allen strijd tusschen volkenrechtelijke beginselen en staatsrechtelijke bepalingen te vermijden, tot de bedenkelijke praktijk hun toevlucht nemen om uit de constituties der verschillende Staten volkenrechtelijke regels af te leiden. Zij gaan wel niet zoover van in de Grondwet, die dan toch op voor ieder land min of meer verschillende wijze onderwerpen van staatsrechtelijken aard regelt, een

leerboek van volkenrecht te willen zien, maar meenen dat het bestaan van een volkenrechtelijken regel ten opzichte van eenig punt blijken kan uit de gelijkluidendheid der meeste Grondwetten dienaangaande. Zoo erkent GORIUS dat eene staatsrechtelijke bepaling in één enkelen Staat voorkomende ten opzichte van het volkenrecht zonder beteekenis is, maar, zegt hij: »sie bleibt nicht unbedeutend, »sobald alle oder fast alle Glieder des Staatensystems in der »gleichen Absicht und im Ausdrucke derselben zusam»mentreffen. Ist dies der Fall, so liegt nicht mehr ein blos »staatsrechtlicher sondern ein völkerrechtlicher Grundsatz vor." De schrijver blijft in gebreke aan te toonen dat werkelijk in alle Staten die »gleiche Absicht" gold; maar ook al mocht hij zelfs meenen dit bewijs te kunnen leveren, ja al was zelfs aan die »Absicht" overal op dezelfde wijze uitdrukking gegeven — terwijl wij toch reeds er op wezen hoe verschillend de materie in de onderscheidene Staten geregeld is – , dan nog zou men hem, dunkt mij, met recht mogen vragen of een staatsrechtelijke bepaling die toevallig bij vele volken voorkomt, ooit een regel van volkenrecht kan scheppen. Trouwens: men behoeft slechts na te gaan hoe tallooze malen alleen reeds in de laatste honderd jaren de bepalingen, die te dezen opzichte in het staatsrecht der verschillende landen van Europa voorkomen, gewijzigd zijn, om voor goed te worden afge-

schrikt van het streven daaraan regels van volkenrecht te willen ontleenen.

Deze beide principieele fouten zijn echter niet het eenige dat wij op deze theorie, die de geldigheid van een verdrag, ook volkenrechtelijk, van de toestemming der Vertegenwoordiging wil doen afhangen, hebben aan te merken. Ook zij laat ons onbevredigd voor het geval dat de Souverein zonder die toestemming toch ratificeert, of ratificeert en hem later de noodige medewerking geweigerd wordt. PRESTELE, FIORE, GIERKE en de andere schrijvers, die deze meening voorstaan, hebben, naar het mij wil voorkomen, door uitdrukkelijk den Souverein de macht te laten tot sluiten en bekrachtigen en de parlementaire goedkeuring als voorwaarde voor de geldigheid te doen werken, wel den strijd tusschen volkenrecht en staatsrecht doen ophouden, maar schijnen zich wat al te licht te hebben heengezet over het weinig verklaarbare van den toestand waarin een verdrag verkeert dat, volkomen wettig, immers door den daartoe gerechtigde souverein, gesloten, toch als ongeldig zou moeten worden beschouwd. Nu kan men wel op het voetspoor van SELIGMANN een onderscheid maken tusschen de »Gültigkeit" en de »Wirksamkeit" van een verdrag, maar dit niet onverdienstelijk woordenspel kan toch mijne grief tegen de theorie niet wegnemen; over het

algemeen schijnt mij deze dan ook niet van phraseologie vrij te pleiten te zijn.

Onder degenen die zich met haar vereenigd hebben, zij hier als curiositeit nog UNGER genoemd. Deze is zoo weinig overtuigd van de verwarring die gesticht wordt door de vermenging van volkenrechtelijke en staatsrechtelijke regels, dat hij er ter verduidelijking nog eene vergelijking met het privaatrecht bijgeeft. Hij vergelijkt den Vorst, die zonder medewerking der Vertegenwoordiging een verdrag sluit, met eenen minderjarige, die zonder de ouderlijke toestemming een huwelijk aangaat. Mij dunkt dat van deze vergelijking alleen te zeggen is dat zij van een in Duitschland niet dikwijls voorkomend gemis aan zucht tot vleierij van den Vorst blijk geeft.

Den tusschen de schrijvers onderling gevoerden strijd of de parlementaire goedkeuring eene condicio juris suspensiva of wel resolutiva is, kunnen wij, daar wij er volkenrechtelijk in het geheel geene condicio juris in vermogen te zien, buiten beschouwing laten.

Ik wensch nog een oogenblik stil te staan bij de opvatting van een der jongste schrijvers, die van WEGMANN. Hij stelt als voorbeeld het artikel der Servische Grondwet van 1869, dat in bouw vrij wel met het onze overeenkomt. Het geeft n. l. in een eerste lid den Vorst het recht de tractaten te sluiten, terwijl een tweede lid bepaalt dat

in sommige gevallen de goedkeuring der Skoupschtina vereischt wordt. Indien het nu de bedoeling geweest ware voor die gevallen den Souverein het recht te ontnemen zelfstandig »gültige Vertragserklärungen Namens seines Staates abzugeben," dan zoude eene redactie: »behalve in die en die gevallen sluit de Vorst zelfstandig alle verdragen" zoo oneindig veel eenvoudiger zijn en zóó voor de hand liggen, dat het ondenkbaar is dat die niet in plaats van de tegenwoordige gekozen zoude zijn. Inderdaad kan men voor dit argument ook ten onzent veel gevoelen. Wij zijn echter genoodzaakt ook hier onze persoonlijke sympathieën ter zijde te stellen en ons af te vragen hoe men tot deze redactie gekomen is. Wanneer wij daarbij de historie te baat nemen, dan zien wij dat vóór de Revolutie ook in Engeland, dat toch den parlementairen regeeringsvorm reeds kende, het sluiten van internationale verdragen overal als het onbetwistbaar praerogatief der Kroon gold. Hierin heeft men in de latere constituties geene verandering willen brengen en wij zagen reeds dat onze Grondwet van 1814 den Souvereinen Vorst het onbeperkte recht toekende. En nu behoeft men toch waarlijk niet bijzonder ervaren te zijn in de parlementaire geschiedenis om op te merken hoe steeds de Volksvertegenwoordiging, zoo dikwijls zij weder eene nieuwe verovering maakt op het gebied dat

vroeger uitsluitend den Koning toekwam, al hare krachten inspant om dit op zoo min mogelijk stuitende wijze te doen, hetzij dan dat dit streven voortkomt uit werkelijken eerbied voor den Koning, hetzij dat de vrees meer gematigden al te zeer af te schrikken de tijdelijke meerderheid hiertoe drijft. Zoo is het in dit geval ook zeer begrijpelijk dat men, in de eerste alinea het recht des Konings onaangetast latende, den Staten-Generaal bescheidenlijk in eene volgende eene plaats toekende welke echter, gelijk wij bij de geschiedenis onzer grondwetsherzieningen zagen, allengs grooter werd en tegenwoordig der Koningin van het H. M. voorbehouden terrein schier niets heeft overgelaten.

Het kan dus niet aangaan aan eene dergelijke redactie van een grondwetsartikel zonder nadere bewijzen een grond te ontleenen voor de onbeperkte macht van het Staatshoofd. WEGMANN zegt verder dat de verklaringen van den Souverein als het tot het afleggen daarvan gerechtigd orgaan van den staat dezen onmiddellijk moeten verbinden en dus de uitwisseling der ratificatiën nog steeds den volkenrechtelijken band tot stand brengt. Hetgeen hij echter daarna aanhaalt als bewijzen dat de praktijk die meening volkomen zou huldigen, schijnt mij toe volkomen ter zijde te blijven van zijn betoog. Hij noemt het geval dat de Regeering, »was häufig vorkommt"

een tractaat eerst na de ratificatie aan de Kamer voorlegt en die het dan eerst goedkeurt of wel de goedkeuring weigert en ontbonden wordt, waarop eene nieuwe Kamer het goedkeurt. »Dass der Praxis selbst diese Art »parlamentarischer Genehmigung genügt, zeigt deutlich, »dass sich letztere nicht auf die Existenz als solche des »völkerrechtlichen Uebereinkommens bezieht." Volkomen waar, maar de schrijver vergeet dat de Pruissische Grondwet ook niet voorschrijft dat de goedkeuring aan de ratificatie vooraf ga. Een zoo weinig navolgenswaardig artikel als dat dezer Grondwet is zeker al een zeer slechte leiddraad om tot algemeene regels te geraken.

Nadat WEGMANN aldus het tot stand komen van den band van alle staatsrechtelijke vereischten onafhankelijk heeft verklaard, stelt hij als regel: »Nur die Wirksamkeit »völkerrechtlicher Verträge kann vom Erforderniss irgend »welcher verfassungsmässigen Zustimmung als von einer »divers gestalteten Condicio juris suspensiva abhängig »sein."[1]) Hij vereenigt zich met de boven door mij bestreden meening van GORIUS, dat door de in het Staatsrecht der meeste landen voorkomende bepalingen een volkenrechtelijke regel zoude zijn in het leven geroepen »dass »auch völkerrechtlich nur bei Erfüllung jener staats-

---

[1]) WEGMANN, t. a. p. S. 90.

»rechtlichen Erfordernisse wirksame Verträge entstehen »können." Door dit tot een regel van volkenrecht te verklaren maakt hij het zich in zooverre gemakkelijk, dat dan een tractaat waarbij die regel niet is in acht genomen »an einem völkerrechtlichen Mangel leiden »muss," hetgeen maakt dat alle onderscheid tusschen volkenrechtelijke en staatsrechtelijke geldigheid bij hem kan vervallen. Die »völkerrechtliche Mangel" nu tast niet den vorm van het tractaat aan; maar de materieele zijde, »d. h. die inhaltliche Wirksamkeit" blijft, totdat aan de staatsrechtelijke vereischten voldaan is, gesuspendeerd. Ook is het hier niet een beding dat naar welgevallen gemaakt is en evengoed weggelaten had kunnen worden, eene condicio facti, maar moet het »als eine von der Rechtsordnung für die Wirksamkeit »des Vertrages aufgestellte Voraussetzung, als condicio »juris" opgevat worden.

Moge al, ondanks hare voortdurende vermenging van volkenrecht en staatrecht, WEGMANN's theorie voor velen iets aantrekkelijks hebben, zoo schijnt het toch minder bevredigend wanneer hij verder zegt dat ten gevolge van deze condicio juris, ook al zijn de ratificatiën uitgewisseld, b. v. bij tractaten tusschen een groot aantal Mogendheden, »erst dann ein wirksames Uebereinkommen vorliegt wann die zuletzt um ihre Meinung

»befragte Volksvertretung ihre Genehmigung ertheilt »hat." Op welke wijze den anderen contracteerenden Staten van die goedkeuring moet blijken, vermeldt de schrijver niet en het moet een ieder duidelijk zijn dat, indien werkelijk deze meening juist was, de grootste wanorde en onzekerheid aangaande de bindende kracht van tractaten alom zouden heerschen.

Wij zien bij WEGMANN weer de fout die wij reeds zoo vaak ontmoetten, dat n.l. staatsrecht en volkenrecht geheel dooreengemengd worden. Dat hij aan het verzuimen van grondwettelijke voorschriften onmiddellijk eene staatsrechtelijke niet-geldigheid verbindt, is zeker goed te keuren; maar zijn zucht om die niet-geldigheid nu ook op volkenrechtelijk terrein over te brengen is alleen te verklaren door zijn streven om een einde te maken aan den dwazen toestand, dat een tractaat volkenrechtelijk wèl, staatsrechtelijk niet geldig zou moeten heeten. Waar hij dus aan alle staatsrechtelijke regels een grooten invloed op het volkenrecht zoekt toe te kennen, wil hij aan den anderen kant, immers door bij het sluiten der overeenkomt daarnaar nooit te vragen, de gevolgen dier regels op het staatsrecht zelf zoo gering mogelijk voorstellen.

Ook SELIGMANN komt tot nagenoeg dezelfde slotsom als WEGMANN en zegt: »lehnt eines von den beteiligten

»Parlamenten oder lehnen alle ab, so ist damit das »Rechtsgeschäft des Vertrages in seinem äusseren Be- »stande keinesfalls vernichtet. Der Vertrag bleibt be- »stehen und kann, vom Falle seiner Erlöschung infolge »Zeitablaufes oder der berechtigten Geltendmachung der »clausula rebus sic stantibus, sowie von dem Falle des mu- »tuus dissensus abgesehen, jederzeit durch Genehmigung »der Parlamente zu einem wirksamen gemacht werden."

Hebben wij dus gezien dat deze »voorwaardelijke theorieën," al mogen zij dan ook, zij het in eenigszins gewijzigden vorm, voor sommige Staten waarheid bevatten, met ons staatsrecht in ieder geval niet overeenstemmen, zoo blijft ons nog over de oplossing na te gaan die ZORN getracht heeft, in zijn »Staatsrecht des »Deutschen Reiches," aan het vraagstuk te geven.

Hij gaat uit van het beginsel dat als rechtsregels alleen die voorschriften zijn aan te merken, welker nakoming door eenen van den Staat uitgaanden dwang wordt gewaarborgd. Aangezien nu het volkenrecht zoodanigen dwang niet kent, ontkent ZORN het bestaan van een volkenrecht en de regels daarvan worden door hem òf tot het naar buiten werkend staatsrecht verwezen ôf van zuiver zedelijken aard gerekend. Hierdoor komt hij tot de conclusie: »der Staatsvertrag als solcher reicht »somit nicht in die Sphäre des Rechtes hinein, sondern

»ist nur ein Bestandtheil des Moralgebietes und führt »zu Unrecht die juristische Bezeichnung Vertrag." Het verdrag wordt eerst tot recht wanneer van beide contracteerende Staten het gebod tot hunne onderdanen is uitgegaan den inhoud daarvan na te komen. Dit gebod is gelegen in de ratificatie. »Ratification ist nach Preus-»sisch-Deutschem Rechte Sanktion der Staatsverträge »als Gesetz over Verordnung.' In dezen gedachtengang past dan ook volkomen dat het een noodzakelijk vereischte is vóór de bekrachtiging, vóór de sanctie, de goedkeuring der Volksvertegenwoording te vragen; geschiedt dit niet of wordt zij geweigerd, dan treedt dezelfde toestand in als wanneer eene gewone wet de goedkeuring van het parlement zou missen; de wetgevende macht zwijgt, met andere woorden er komt niets tot stand.

Het spreekt van zelf dat deze theorie, door het volkenrecht te ontkennen en aan het tractaat uit juridisch oogpunt alleen eene staatsrechtelijke werking toe te wijzen, aan allen strijd en moeilijkheid den pas afsnijdt, terwijl zij bovendien door hare eenvoudigheid op aller instemming zou mogen aanspraak maken.

Intusschen kan het geen verwondering baren dat eene dergelijke algeheele terzijdestellng van hetgeen door de meeste schrijvers als een belangrijk onderdeel des rechts wordt erkend, niet straffeloos geschieden kan en ook

het op éene lijn stellen van de ratificatie van volkenrechtelijke overeenkomsten met de sanctie van wetten is zoozeer met de werkelijkheid in strijd dat ZORN zelf in zijne uitlatingen met de vooropgestelde theorie in botsing komt. Deze staat en valt trouwens met het beginsel dat werkelijk in den dwang het criterium van het recht zou liggen. Zijn de leges imperfectae reeds daar om te bewijzen dat dit beginsel voor het burgerlijk recht niet als geldende mag worden beschouwd, men zal moeten erkennen dat het nog veel minder op publiekrechtelijk terrein mag worden overgebracht; daar toch zou niet alleen het geheele volkenrecht maar ook een groot deel van het staatsrecht door het aanleggen van dezen maatstaf bevonden worden allen juridischen grondslag te missen. Eene theorie, die zoo weinig rekening houdt met de werkelijkheid, moge eigenaardige voordeelen aanbieden, praktisch is zij niet te gebruiken.

MAINE toont duidelijk het onjuiste aan eener theorie, die in de sanctie het essentiëel vereischte voor een rechtsregel zoekt: »As a matter of fact this is quite untrue, for the largest number of rules which men obey, are obeyed unconsciously from a mere habit of mind."[1])

---

[1]) HENRY SUMNER MAINE. Lectures on international Law p. 50.

De meeningen van de meeste schrijvers laten zich, zij het dan minder of meerder duidelijk of eenigszins in afwijkenden vorm, toch in het algemeen tot de boven behandelde theorieën terug brengen. Wij zagen dat deze, afgescheiden van de vraag of zij allen op juisten grondslag rusten en volkomen consequent zijn, in ieder geval voor het Nederlandsche staatsrecht niet voldoen en ons meestal geheel in den steek laten.

Dit schijnt wel zonderling, daar ons staatsrecht toch niet zooveel ingewikkelder is dan dat van andere Mogendheden en de zaak betreffend het artikel onzer grondwet, vergeleken met de bepalingen in andere landen, niet zulk een belangrijk onderscheid vertoont en in ieder geval niet onduidelijker is.

Het komt mij evenwel voor dat de reden waarom al die theorieën ons onbevredigd laten, niet moet worden gezocht in ons staatsrecht, maar in die theorieën zelve. Deels van valsche grondslagen uitgaande, deels zich schuldig makende aan een vernuftig knutselen met woorden, hebben zij geen van allen het wezenlijk onderscheid tusschen staats- en volkenrecht genoeg in het oog weten te houden. En dit is toch een hoofdvereischte, wil men het conflict tusschen beiden tot oplossing brengen Terecht toch zegt NIPPOLD: »Das *Völkerrecht* kan keine *staats-*

rechtlichen Fragen beantworten und das *Staatsrecht* kann keine *völker*rechtlichen Fragen beantworten."[1])

Aangezien nu de vragen, die door het conflict rijzen, zich voordoen zoowel ten aanzien van het tot stand komen van het tractaat als ten aanzien van het in werking treden daarvan, zal het zaak zijn beide deze punten achtereenvolgens uit een volkenrechtelijk en uit een staatsrechtelijk oogpunt te beschouwen.

A. *Tot stand komen van het tractaat.* Zooals wij in Hoofdstuk I zagen heeft men in een tractaat te zien een door wederzijdsche wilsverklaring tot stand gekomen overeenstemming in eenig bepaald opzicht tusschen twee of meer Staten. Nevens andere vereischten, die aan iedere overeenkomst, tot welk gebied van het recht zij ook behooren, gemeen zijn, geldt dus hier als hoofdvoorwaarde dat twee Staten hunnen overeenstemmenden wil moeten verklaard hebben. Waar nu het volkenrecht alleen vraagt naar den wil van den Staat, zien wij de moeilijkheid rijzen uit het feit, dat de Staat geen natuurlijke persoon is maar zijn bestaan uitsluitend aan het recht te danken heeft. De Staat kan dus niet zelf zijn wil verklaren, maar moet daartoe van een orgaan gebruik maken.

---

[1]) t. a. p. S. 112.

Hoe voorzichtig men nu ook met vergelijkingen zijn moet, zoo vermeen ik toch hier tot op zekere hoogte analogie te mogen ontdekken met den rechtspersoon op privaatrechtelijk gebied. Zoowel de Staat als het zedelijk lichaam ontleent zijne persoonlijkheid: de een aan het volkenrecht, de ander aan het privaatrecht. Mag men nu aannemen dat, wanneer de meeste zededelijke lichamen aangaande hunne inwendige inrichting en hunne vertegenwoordiging naar buiten dezelfde regels hebben vastgesteld, hierdoor een privaatrechtelijke regel zoude ontstaan, ten aanzien van de macht die bepaalt wie voor het lichaam overeenkomsten kan aangaan? Immers neen; het burgerlijk recht bepaalt zich er toe te verlangen dat de wil van het lichaam om zich te verbinden blijke, en te verklaren dat, wanneer de bestuurders onbevoegd gehandeld hebben, hun wil dus niet was die van het lichaam, dit laatste ook in beginsel niet gebonden is [1]); er wordt niet gezegd, — men lette hierop wel —, dat de verbintenis niet werkt, maar eenvoudig dat zij, daar de wil van het lichaam niet gebleken is, niet bestaat.

Niet anders hebben wij te oordeelen over de over-

---

[1]) Dat eene uitzondering wordt gemaakt voor zooverre het liehaam door die bandelingen werkelijk is gebaat, of de handelingen naderhand behoorlijk zijn goedgekeurd, doet natuurlijk aan de kracht van het beginsel niets af.

eenkomsten tusschen Staten, de zedelijke lichamen van het volkenrecht, dat trouwens geene andere subjecten dan rechtspersonen kent. Ook daar wordt niet anders verlangd dan dat de wil van den Staat blijke. Hoe nu in iederen Staat afzonderlijk de wijze geregeld is waarop zijn wil blijken zal en welk orgaan daartoe gerechtigd is, gaat het volkenrecht niet aan. Al hebben ook nog zoovele Staten dienaangaande gelijkluidende bepalingen, zoo kunnen die gezamenlijk toch nooit een volkenrechtelijken regel vormen.

In ieder bijzonder geval zal men hebben te onderzoeken hoe de statuten van het zedelijk lichaam, in casu de wetten van den Staat, te dezen opzichte luiden. Blijkt dat hiermede niet in overeenstemming is gehandeld, dan is er niet één reden om aan te nemen dat de Staat toch verbonden zoude zijn. Zijn wil is niet gebleken; het meest essentieele vereischte voor het tot stand komen der overeenkomst ontbreekt, ergo: er bestaat geen overeenkomst.

Waar dus het tot stand komen daarvan geheel afhankelijk is van de vraag op welke wijze de Grondwet van ieder der contracteerende Staten geregeld heeft hoe van hunnen wil zal blijken, mag het zeker wel van uitnemend belang geacht worden te onderzoeken of het orgaan, dat voorgeeft bevoegd te zijn den staatswil uit te drukken,

werkelijk volgens de constitutie van den Staat deze bevoegdheid bezit. Dat de privaatrechtelijke regel: »Qui »cum alio contrahit, vel est vel debet esse non ignarus »condicionis eius" ook in het volkenrecht zou gelden, kan ik niet toegeven; en juister is voorzeker NIPPOLD's verklaring: »Es besteht weder ein Recht noch eine Ver»pflichtung der anderen Staaten die staatsrechtliche »Befugnis des abschliessenden Organs zu prüfen."

Wanneer ik dan ook op blz. 21 het onderzoek naar de staatsrechtelijke bevoegdheid als noodzakelijk voorstelde vóórdat tot het sluiten van een tractaat wordt overgegaan, dan spruit die noodzakelijkheid niet voort uit eenen dit onderzoek voorschrijvenden volkenrechtelijken regel, maar wordt zij uitsluitend door de eischen der praktijk gedicteerd. Het heerlijk bewustzijn niet gegaan te zijn buiten de haar door het volkenrecht toegekende rechten zou toch slecht opwegen tegen het rechtmatig verwijt van onnoozelheid, dat het niet te ontkomen lot zoude zijn eener Regeering, die eene overeenkomst zou hebben gesloten met een daartoe niet bevoegd orgaan van een vreemden Staat.

Gaan wij nu na wat onze Grondwet dienaangaande bepaalt, dan zien wij dat, behoudens enkele uitzonderingen, voor den staatswil, die zich in de bekrachtiging van het tractaat openbaart, noodig is dat de Staten-Generaal

verklaren zich met het door den Koning gesloten ontwerp-tractaat te vereenigen. De staatswil wordt dus gevormd door den Koning met de Staten-Generaal [1]). Indien dus de Koning een tractaat, dat de goedkeuring der Staten-Generaal vereischt, zonder die goedkeuring verkregen te hebben ratificeerde, zoude de andere contracteerende partij, afgezien van de eischen van internationale wellevendheid, volkomen bevoegd wezen te weigeren tot uitwisseling der ratificatie over te gaan. En ook al ware zij tot deze uitwisseling bereid, dan nog zoude er geene overeenkomst tot stand komen; de wil toch van den Nederlandschen Staat was niet verklaard.

Wij zien dus dat de medewerking der Volksvertegenwoordiging, volgens ons staatsrecht, niets veranderd heeft aan de door mij in Hoofdstuk III uiteengezette meening, dat volkenrechtelijk het tractaat tot stand komt door

---

[1]) Men zal wellicht geneigd zijn hierachter te voegen: dus door de wetgevende macht. Werkelijk zou een vreemdeling, die ons grondwetsartikel en zijne geschiedenis niet kende en uitsluitend afging op den bestaanden toestand, de materie waarschijnlijk wel onder de rubriek wetgevende macht brengen. Afgezien echter van de boven gehouden afkeurende beschouwing over de wijze, waarop de Staten-Generaal van hunne goedkeuring gewoon zijn te doen blijken, rechtvaardigt de geschiedenis van het artikel zijne plaatsing onder de macht des Konings geheel. Die goedkeuring der Kamers toch was aanvankelijk niet anders dan eene uitzondering, die echter bij iedere grondwetsherziening uitgebreid werd en ten slotte den regel zoozeer heeft verdrongen dat die nauwelijks ooit meer wordt in praktijk gebracht.

de uitwisseling der oorkonden van ratificatie. Het eenige, waarop men te letten heeft, is dat de ratificatie werkelijk de uiting zij van den Staatswil. Zoodra zij dit karakter mist, verliest zij alle waarde. Het wezen der zaak is dus juist hetzelfde gebleven als vroeger; alleen was vroeger de wil van den Vorst die van den Staat, terwijl tegenwoordig voor den staatswil nog iets meer vereischt wordt.

Hieruit blijkt ook duidelijk dat het in den tijd die tusschen de parlementaire goedkeuring en de uitwisseling der ratificatiën verloopt, niet geoorloofd is in tractaten, welke die goedkeuring behoeven, eenige wijziging aan te brengen. Een niet onbelangrijk gevolg hiervan is dat nu, naar het mij voorkomt, eene internationale overeenkomst, waaraan meerdere Staten deelnemen, wanneer een van dezen weigert te ratificeeren en de overigen toch een tractaat willen sluiten, andermaal aan de goedkeuring der Staten-Generaal zal moeten worden onderworpen; [1]) de terugtreding toch van eene der deelnemende partijen brengt eene wezenlijke verandering in de overeenkomst teweeg.

---

[1]) Ook volkenrechtelijk houdt alle gebondenheid op. De door de ratificatie verklaarde Staatswil toch is een verdrag te sluiten met A, B, C en D. Treedt nu D terug, dan moet die Staatswil zonder resultaat blijven; in ieder geval is voor het sluiten van hetzefde verdrag alleen met A, B en C de vorming van een anderen, nieuwen Staatswil noodig.

Het is hier de plaats terug te komen op de »staatsrechtelijke moeilijkheden," die wij als een der drie redenen aanstipten, waarom de Koning van den door de volkenrechtelijke gewoonte opgelegden plicht om te ratificeeren zou mogen afwijken. Wij zagen dat het gebruik verbiedt het eens opgemaakte ontwerp niet te bekrachtigen. Dit gaat goed zoolang het tractaat door hetzelfde orgaan wordt ontworpen (»gesloten") en bekrachtigd. Al moge nu ons art. 59 doen denken dat dit nog het geval is, zoo meenen wij toch voldoende aangetoond te hebben dat men meer in overeenstemming met de werkelijkheid handelt voor de meeste tractaten te lezen: de Koning sluit ze, maar behoeft de medewerking der Kamers om ze te bekrachtigen. Het orgaan dus, dat den Staat vermag te binden bestaat uit twee deelen, Koning en Staten-Generaal, wier samenwerking, al is dan ook niet ieders aandeel gelijk, onmisbaar is tot het vormen van den Staatswil. Het springt in het oog dat deze overweging aan het door slechts een dier deelen tot stand gebracht ontwerp een nog minder bindend karakter moet geven, en zoo al de Grondwet den Staten-Generaal duidelijk verbiedt daarin wijzigingen te brengen, zoo spreekt het toch van zelf dat zij, wil men hunne medewerking niet tot nul reduceeren, vrij moeten zijn het ontwerp al of niet aan te nemen. Deze bevoegdheid

wordt dan ook nergens in twijfel getrokken en eene weigering om te ratificeeren op grond van verwerping van het tractaat door de Kamers wordt algemeen als gewettigd beschouwd.

Men zij er evenwel indachtig aan dat, al moge ook het recht der Kamers daarbij vaststaan, het daarom nog geenszins met luchthartigheid mag worden toegepast. Het is toch niet alleen voor de Regeering natuurlijk zeer onaangenaam het door haar ontworpen tractaat verworpen te zien, maar buitendien ondergaat daardoor haar prestige tegenover het buitenland een zeer gevoeligen knak en zal het haar vaak uiterst moeilijk zijn nieuwe onderhandelingen aan te knoopen. De Regeering houde dus tijdens alle onderhandelingen voortdurend in het oog in hoeverre de Kamers zich daarmede zullen kunnen vereenigen, en de Kamers wachten zich wel het tractaat lichtvaardig te verwerpen zonder rijpelijk de gevolgen dezer handelwijze te overwegen. Bij deze overwegingen moeten zij voorzeker steeds deze voegen, dat de Regeering in de meeste gevallen veel beter dan zij kan beoordeelen wat de politieke omstandigheden vereischen.

Evenwel mogen wij niet vergeten, dat de goedkeuring der Staten-Generaal door de Grondwet slechts voor bijzondere gevallen als uitzondering vereischt wordt en

dat er, moge ook al de uitzondering langzamerhand algemeene regel geworden zijn, toch altijd nog tractaten kunnen worden gesloten zonder medewerking der Kamers. Voor deze gevallen kan het recht des Konings het: »l'Etat c'est Moi" in toepassing te brengen, niet twijfelachtig wezen.

De vraag mag echter gesteld worden of zich niet wel eens de mogelijkheid zou kunnen voordoen dat het in een bepaald geval moeilijk wordt te beslissen of een ontwerp-tractaat nu behoort tot de categorie, bij welke de Staatswil spreekt door den Koning alleen of tot die, waarbij hij gevormd wordt door Koning en Staten-Generaal gezamenlijk. Deze vraag mocht vroeger van meer belang geacht worden dan haar thans behoeft te worden toegekend. In den aanvang toch, toen de goedkeuring der Staten-Generaal nog iets nieuws was, dat door velen met tegenzin werd begroet, was het niet onverklaarbaar wanneer de Regeering zoover het haar eenigszins mogelijk was den ouden regel volgde en de Kamers buiten de zaak liet; allengs heeft men echter ingezien dat de goedkeuring der Volksvertegenwoordiging niet alleen tot geene moeilijkheden aanleiding gaf, maar zelfs verschillende mogelijke bezwaren bij de latere uitvoering der overeenkomst kon voorkomen. Het werd dan ook langzamerhand de gewoonte alle tractaten, waarbij het

uitsluitend recht des Konings ook maar eenigszins twijfelachtig scheen, aan die goedkeuring te onderwerpen.

Toch is het geval niet ondenkbaar dat werkelijk ten aanzien van het een of ander verdrag twijfel zou kunnen rijzen, en daarom geloof ik dat het, wanneer men niet tot het oude régime wil terugkeeren en den Koning zijn praerogatief ten volle wil laten, bij eene toekomstige Grondwetsherziening wellicht aanbeveling zoude verdienen het artikel zoodanig te wijzigen, dat de goedkeuring der Staten-Generaal voor alle verdragen met vreemde Mogendheden worde vereischt. Eene dergelijke bepaling zou meer in overeenstemming zijn met den bestaanden toestand dan de tegenwoordige redactie, die begint met het Koninklijk praerogatief voorop te stellen, maar dan door de volgende alinea daaraan alle beteekenis ontneemt. De Grondwet zij duidelijk en waar; wanneer het hare bedoeling is de macht des Konings te beperken, spreke zij dit onomwonden uit en trachte niet door eene handige redactie den oppervlakkigen beschouwer aangaande hare werkelijke strekking een rad voor de oogen te draaien. Door dergelijke, in werkelijkheid niet of slechts ten halve gemeende, eerbiedsbetuigingen wordt de Kroon niet gebaat.

B. *In werking treden van het verdrag.* Hebben wij dus gezien dat ten aanzien van het tot stand komen

van het verdrag volkenrechtelijk en staatsrechtelijk geen verschil bestaat, aangezien, indien de regels van staatsrecht daarbij niet gevolgd zijn, ook volkenrechtelijk geene verbintenis ontstaat, nu hebben wij te onderzoeken of ook het in werking treden op beiderlei rechtsgebied samenvalt.

Wat het volkenrecht betreft kan de zaak tot weinig moeilijkheden aanleiding geven; men zal toch in het algemeen moeten toegeven dat, zoodra door de uitwisseling der ratificatiën de rechtsband gelegd is, de overeenkomst werkende kracht heeft.

Hoe hebben wij echter te denken over de zoogenaamde terugwerkende kracht der ratificatie? De meeste schrijvers nemen deze aan, in dier voege dat na de bekrachtiging het oogenblik waarop de overeenkomst door de gevolmachtigden is onderteekend zou moeten worden aangemerkt als het tijdstip waarop de werking van het tractaat is aangevangen. Bijzonder krachtige argumenten voeren zij meerendeels voor deze meening niet aan en voor zooverre zij uitgaan van het oude beginsel, dat door de onderteekening der gezanten het verdrag tot stand komt, behoeven zij die ook niet; zij vergenoegen zich dan ook veelal met een beroep op de praktijk. Bij de behandeling der beteekenis van de ratificatie meen ik de onderteekening door de gevolmachtigden tot hare juiste waarde teruggebracht te hebben, waardoor de juridische

grond aan het betoog dezer schrijvers ontvalt; maar ook hun beroep op de praktijk gaat volstrekt niet op. Ook CALVO moest dit reeds erkennen en schrijft dan ook § 590: »Cette règle n'a cependant rien d'inflexible et l'on s'en »écarte fréquemment dans la pratique, notamment pour »les traités de cession qui ne sortissent leur plein et »entier effet qu'au moment même de l'abandon réel et »effectif du territoire cédé."

Ontbreekt het dus dezer theorie zoowel juridisch als feitelijk aan genoegzamen steun, hetzelfde kan niet gezegd worden van de meening van FREDERIK VAN MARTENS, die verklaart: »Die Giltigkeit jedes Vertrages »kann und darf gewiss immer nur vom Augenblick der »Ratification gerechnet werden." Hoezeer echter deze uitspraak in overeenstemming is met de door ons voorgestane beteekenis der ratificatie, zoo is het toch noodzakelijk hier te vermelden dat GESSNER in Holtzendorff's Handbuch daarvan zegt: »Diese Ansicht steht »nicht im Einklang mit den internationalen Gewohn»heiten und wird auch von den meisten völkerrecht»lichen Autoritäten nicht getheilt."

Het valt ook zeker niet te ontkennen dat tallooze, ja de meeste verdragen zelve den tijd bepalen waarop zij in werking treden; nu eens is dit het oogenblik waarop het tractaat tot stand komt, dan weer een later

tijdstip; soms ook wordt de dag der onderteekening door de gevolmachtigden daarvoor aangenomen. Zelfs kan één zelfde tractaat dienaangaande verschillende bepalingen bevatten; zoo werd b. v. bij den vrede van Amiens bepaald dat de vijandelijkheden in de Oost-Indische zeeën over vijf, die in de West-Indische zeeën over twee maanden na de uitwissing der ratificatie zouden moeten ophouden. Deze overweging deed eene nieuwe theorie ontstaan, die door SELIGMANN verdedigd wordt en ook in WEGMANN eenen aanhanger vindt. Volgens hen is het onjuist en onmogelijk in het algemeen een tijdstip vast te stellen waarop een tractaat in werking treedt; »in jedem ein»zelnen Fall ist die Parteiabsicht massgebend und zu »ergründen."

Aan deze theorie, die overigens het best met den bestaanden toestand schijnt overeen te komen, kleeft echter een gebrek; de mogelijkheid bestaat toch dat partijen over de interpretatie van het tractaat ten aanzien van het in werking treden van meening verschillen. Ik sluit mij dan ook liever aan bij de meening van MARTENS. Deze verschilt trouwens, naar het mij voorkomt, in werkelijkheid niet zoo veel van die van SELIGMANN als deze wel wil doen voorkomen. Wanneer SELIGMANN toch alles wil laten afhangen van de bedoeling der partijen, dan spreekt het van zelf dat die bedoeling uit

de overeenkomst moet blijken of uit de onderhandelingen, die haar zijn voorafgegaan, moet kunnen worden afgeleid. Dat het eerste beter is, behoeft geen betoog. Wil echter de overeenkomst tot effect hebben dat zij vaststelt wanneer hare bepalingen zullen worden uitgevoerd, dan moet zij toch meer doen dan eenvoudig bestaan, dan openbaart zij daardoor reeds hare werkende kracht.

De eerste werking dus, die van de overeenkomst uitgaat en die zich onmiddellijk bij haar tot stand komen doet kennen, bestaat in het bepalen van het tijdstip, waarop zij in alle deelen zal worden toegepast. Iedere overeenkomst werkt zoodra de ratificatiën uitgewisseld zijn; bij sommige bestaat deze werking uitsluitend in het vaststellen van een lateren datum voor de geheele in werking treding, bij andere in het bepalen dat zij gerekend zal worden op een vroeger tijdstip te zijn ingetreden; bij weer anderen — en hieronder ook allen waarin niets aangaande het in werking treden bepaald is, — treedt zij aanstonds in volle kracht.

Het is intusschen mijne meening niet SELIGMANN's theorie zoover uit te breiden dat de bedoeling der partijen beslissend zou zijn, en overal waar zij niet is te onderkennen »eine am grünen Tisch ersonnene generalisirende Regel" de zaak zoude beheerschen. Integendeel: ik

breng alles onder dien regel, zonder welken de bedoeling van partijen trouwens alle fundament mist en, die wel verre van »am grünen Tisch" verzonnen te zijn, aan den aard der zaak ontleend is.

Volkenrechtelijk openbaart zich dus de werking eener overeenkomst reeds aanstonds bij haar tot stand komen.

Hoe is het er nu staatsrechtelijk mede gesteld?

Hier moeten wij al dadelijk een onderscheid maken tusschen die overeenkomsten welke alleen aan de partijen zelve, d.i. den Staten als zoodanig, eene verplichting opleggen en die, waarbij ook onderdanen gebonden moeten zijn, waarbij de inhoud van het tractaat dus ook binnen den Staat als recht moet gelden; de laatste zijn natuurlijk verreweg het talrijkst.

Van de eerste kan als voorbeeld genoemd worden de phylloxera-conventie van 1878, die bepaalde: »Les Etats »contractants s'engagent à compléter s'ils ne l'ont déjà »fait, leur législation intérieure en vue d'assurer une »action commune et efficace contre l'introduction et la »propagation du phylloxéra." Bij dergelijke overeenkomsten is het tot stand komen op zich zelf reeds voldoende om de werking te verzekeren; deze begint dus zoowel staatsrechtelijk als volkenrechtelijk op het oogenblik van de uitwisseling der ratificatiën.

Gansch anders is het echter gesteld met die interna-

tionale overeenkomsten die niet alleen de »Staatsgewalt" binden, maar ook binnen den Staat moeten werken. Om dit te bereiken is het niet voldoende dat het tractaat tot stand gekomen zij. En niet alleen is dit, ook al zijn daarbij alle regels van het staatsrecht opgevolgd, niet voldoende, maar het heeft hiervoor zelfs niet de minste beteekenis. Men vergete toch niet dat een tractaat is een volkenrechtelijke overeenkomst, die volkenrechtelijke regels vaststelt. Het bindt dus wel de Staten, die subjecten van het volkenrecht zijn, maar kan voor de onderdanen niets beteekenen. Om dus binnen den Staat effect te kunnen sorteeren moet het tractaat eerst worden omgezet in een vorm die geschikt is binnen den Staat recht te doen ontstaan.

Volkomen terecht zegt dan ook NIPPOLD S. 140: »Die »Publikation hat keineswegs nur den Sinn einer Veröffent- »lichung des Vertrages; sie enthält vielmehr erst den »staatlichen Imperativ zur Befolgung der mit den anderen »Staaten vereinbarten Bestimmungen;" wanneer hij daarop echter volgen laat: »und ist daher bei der Frage des »staatsrechtliches Abschlusses der Verträge zu berück- »sichtigen," dan komt mij dit niet juist voor. Die afkondiging is noodig voor de werking, niet voor het ontstaan. Wanneer men dan ook met NIPPOLD aanneemt dat »sie »gehört zur Staatsrechtlichen *Perfektion* des »Vertrages,"

»d. h. zur Perfektion dessen was der »Vertrag" für das »innerstaatliche Recht ist," dan komt men tot de zeker zonderlinge consequentie dat de afkondiging eigenlijk niets anders is dan het publiceeren van iets dat door het staatsrecht niet als bestaande wordt aangemerkt! Mij dunkt, het tráctaat bestaat; immers aan de staatsrechtelijke vereischten voor het ontstaan is voldaan en alleen voor het in werking treden is nog iets meer noodig.

Voor vele verdragen nu zal het voldoende zijn wanneer de wet, die hunne goedkeuring inhoudt, met de gewone bepaling: »Lasten en bevelen, dat alle Ministe- »rieele Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambte- »naren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering »de hand zullen houden," wordt gepubliceerd [1]). De staatsrechtelijke werking begint dan op den gewonen voor wetten bepaalden tijd na de publicatie.

Er zijn echter zeker niet minder tractaten waarbij men met eene dergelijke publicatie niet volstaan kan, maar welker uitvoering afzonderlijke Koninklijke besluiten of wetten vereischt. Deze overeenkomsten komen

---

[1]) Wat den vorm betreft, schijnt men met recht te mogen vragen hoe die Ambtenaren enz. uitvoering kunnen geven aan het feit, dat de Wetgevende Macht iets goedkeurt; de wet doet toch niets anders dan dit feit constateeren; eenig bevel geeft zij niet. Het ware daarom formeel juister ook na de goedkeuringswet het tractaat nog eens afzonderlijk af te kondigen

dan binnen den Staat niet in werking vóór die besluiten of wetten zijn tot stand gekomen en op de behoorlijke wijze ter kennis der onderdanen zijn gebracht. Gold het dus in het vorige geval het afkondigen eener wet, die vóór het tot stand komen van het tractaat werd aangenomen, hier is het in werking treden afhankelijk van het publiceeren eener wet, die eerst na de ratificatie der overeenkomst in behandeling kan komen.

Men begrijpt het groote verschil. Daaruit volgt nu echter niet dat het den Staten-Generaal zou vrijstaan om, nadat zij aan het tot stand komen van het tractaat hunne goedkeuring gegeven hebben, daarna, door de uitvoeringswet niet in behandeling te nemen of haar te verwerpen, het in werking treden willekeurig te verijdelen. Deze meening kan inderdaad niet ernstig genoeg bestreden worden.

Eén van beiden toch: het tractaat is op wettige wijze, met inachtneming der staatsrechtelijke vereischten, tot stand gekomen, of het is dit niet. In het laatste geval verdedigde ik als mijne meening dat de ratificatie waardeloos is en mitsdien geene overeenkomst ontstaat. Indien echter alles regelmatig is toegegaan, is de Staat ook gebonden en de Staten-Generaal mogen zoo min als eenig ander college of ambtenaar daarmede in strijd handelen, hetgeen zij ongetwijfeld doen zouden door de

uitvoering te verhinderen. De Kamer mag daarom natuurlijk wel het door de Regeering daartoe ingediende wetsontwerp amendeeren of zelfs verwerpen, op grond dat eene andere wijze van uitvoering, mits in overeenstemming met het tractaat, haar verkieselijk voorkomt; maar de redenen die haar daartoe leiden mogen nooit gelegen zijn in de bedoeling het tractaat buiten werking te laten.

Onze Grondwettelijke bepaling, die overal waar het een onderwerp betreft, welks regeling tot het gebied der Wetgevende Macht behoort, de goedkeuring der Kamers voor het geldig tot stand komen van het tractaat vereischt, is bij uitstek geschikt om conflicten van den aard als wij hier bedoelen te voorkomen. Het is toch zeker weinig denkbaar dat eene vergadering, na aan eene overeenkomst hare goedkeuring gehecht te hebben, later de uitvoering daarvan zou willen verhinderen.

Evenwel: het is niet voldoende te constateeren dat de Kamers ten eenenmale het recht missen dit te doen, verkeerd geplaatste meeningen over parlementaire almacht zouden wellicht toch nog in staat blijken tot eene zoo wederrechtelijke handeling te leiden. De Regeering zal dan, wil zij zich niets te verwijten hebben, hierin niet mogen berusten maar met alle middelen, die de Grondwet haar toestaat, de uitvoering moeten

trachten te verzekeren. Mocht ook eene nieuwe Kamer bij de weigering volharden, dan zou ons land alle recht missen zich te beklagen over de internationale gevolgen, die zulk eene wederrechtelijke handeling na zich zou kunnen sleepen.

In één geval kan ik mij nochthans voorstellen dat de Staten-Generaal, door hunne medewerking te weigeren, toch niet geacht kunnen worden met de internationale verplichtingen van den Staat in strijd te handelen. Ik bedoel het geval dat een beroep op de clausule: rebus sic stantibus gerechtvaardigd zoude zijn en van de verplichting tot naleving van het verdrag zoude ontslaan. Reeds bij de weigering der ratificatie wees ik er intusschen op dat het door dezen regel verondersteld geval niet lichtvaardig mag worden voorhanden geacht.

Al komt dus aan geen macht van den Staat het recht toe de werking eener internationale overeenkomst te verhinderen, zoo is het toch duidelijk dat in verreweg de meeste gevallen noodwendig tusschen het tot stand komen en het in werking treden eenige tijd moet verloopen. Volkenrechtelijk zagen wij dat, tenzij de overeenkomst zelve dienaangaande eenige andere bepaling bevatte, deze twee tijdstippen samenvallen. Het kan dus allicht gebeuren dat een tractaat gedurende eenigen tijd volkenrechtelijk wèl, staatsrechtelijk niet werkt. Hierin

is echter volstrekt geen tegenstrijdigheid gelegen en tot moeilijkheden zal het niet licht aanleiding geven. Krachtens de volkenrechtelijke werking kan de andere partij alleen van den Staat, in casu van de Regeering, naleving der overeenkomst eischen. Wanneer deze nu alles doet wat in haar vermogen is om de uitvoering staatsrechtelijk te verzekeren en alle vertraging daarbij te voorkomen, dan heeft zij ten volle aan hare verplichting voldaan en kan zij, wanneer zij toch het doel niet bereiken mocht en de andere partij haar hierover verwijten zou willen doen, met het volste recht antwoorden dat niemand tot het onmogelijke gehouden is.

Ook de mede-onderteekening van Hoofden van Ministerieele Departementen breng ik onder de staatsrechtelijke vereischten voor het in werking treden, niet tot die voor het tot stand komen van het tractaat. Gesteld toch het geval dat eene, overigens volkomen grondwettig tot stand gekomene, ratificatie dat contraseign miste, dan kan er daarom toch geen oogenblik twijfel zijn of zij nu werkelijk wel den Staatswil uitdrukt. Artikel 77 der Grondwet schrijft wel in het algemeen die mede-onderteekening voor, maar de wet van 22 April 1865 (Stbl. No. 23), die de Ministerieele verantwoordelijkheid regelt, doet duidelijk zien dat het voorschrift uitsluitend bedoelt te

verhinderen dat een niet-gecontrasigneerd besluit wordt uitgevoerd. Het gaat ook niet aan het contrasigneeren, door het te beschouwen als een staatsrechtelijk vereischte voor het tot stand komen, te stellen op één lijn met de goedkeuring der Staten-Generaal.

Het met in achtneming van art. 59 der Grondwet door den Koning bekrachtigd verdrag drukt den staatswil uit; ontbreekt aan het stuk de Ministerieele onderteekening, dan mag het niet worden uitgevoerd, maar zijn bestaan wordt er niet door aangetast. In die mede-onderteekening zoude ik veeleer iets dergelijks willen zien als wat vele Duitsche schrijvers, van de parlementaire goedkeuring sprekende, eene condicio juris noemen, die **vóór** het staatsrechtelijk in werking treden van het verdrag moet zijn vervuld.

Het geval intusschen, dat een Minister zijne onderteekening zou weigeren is zeker nog veel minder denkbaar, dan dat de Staten-Generaal niet zouden willen medewerken tot de uitvoering van het tractaat. Wanneer het mocht voorkomen, dan zou de Koning ongetwijfeld verplicht zijn dien dienaar door eenen anderen te vervangen.

Wanneer wij ten slotte den inhoud dezer paragraaf samenvatten, dan blijkt dat de voorschriften, die het Nederlandsche staatsrecht geeft ten aanzien van inter-

nationale verdragen, betrekking hebben òf op het tot stand komen òf op het in werking treden daarvan. Het niet in acht nemen van de voorschriften van de eerste soort, maakt dat er evenmin staatsrechtelijk als volkenrechtelijk eene overeenkomst tot stand komt. Is die echter eenmaal tot stand gekomen, dan is de Staat ook verplicht die na te komen en kan het Staatsrecht verder alleen bepalingen geven op welke wijze dit behoort te geschieden, maar kan het nooit aan eenig Staatsorgaan vrijheid laten die nakoming te verijdelen.

Een conflict tusschen het volkenrecht en het staatsrecht is dus ten onzent niet denkbaar dan alleen als gevolg: hetzij van een niet als recht te erkennen eisch tot het onmogelijke van den vreemden Staat, hetzij van eene met het recht strijdende weigering tot medewerking van eenig Staatsorgaan.

HOOFDSTUK VI.

De kracht van Ministerieele verklaringen.

§ 1. *Ministerieele verklaringen in het algemeen.*

Uit de vorige bladzijden spreekt duidelijk als onze meening, dat het woord »verdragen" in art. 59 der Grondwet zoo ruim mogelijk moet worden opgevat, zoodat daaronder niet alleen vallen de overeenkomsten, die in de diplomatieke taal als »verdragen," »traités" worden gekenmerkt, maar in het algemeen alle internationale overeenkomsten, onder welken bijzonderen naam zij ook voorkomen. Het komt mij dan ook ondenkbaar voor, dat iemand hier het woord »verdragen" in dien engen formeelen zin zou willen opvatten. Het eenige, wat noodzakelijk is, opdat de naam »verdragen" toepasselijk zij, is, dat het geldt een stuk waarin twee of meer Staten hun gemeenschappelijken wil verklaren.

Echter is het niet te ontkennen dat ook op andere

wijze internationale verbintenissen kunnen ontstaan. Zoo b. v. de verplichtingen, die ook volkenrechtelijk uit eene onrechtmatige daad voor den Staat, die haar bedreef, voortspruiten; hierop echter verder in te gaan zou mij het bestek van dit opstel verre doen overschrijden. Ik wil daarom hier alleen nog nagaan in hoeverre de Nederlandsche Regeering, zonder gebruik te maken van den toch altijd eenigszins solemneeleren vorm eener overeenkomst, in staat kan worden geacht de bevoegdheid te hebben den Staat tegenover het buitenland te verbinden.

Het is duidelijk, dat deze bevoegdheid steunen moet op art. 57 der Grondwet: »De Koning heeft het opper»bestuur der buitenlandsche betrekkingen." Dit aannemende zal men moeten toegeven, dat, aangezien art. 59, derogeerende aan art. 57, bepaalt dat voor het bij verdrag regelen van zekere onderwerpen de Koning de goedkeuring der Staten-Generaal behoeft, de mogelijkheid ook is uitgesloten dat de Regeering betreffende deze onderwerpen op andere wijze dan bij verdrag den Staat wel zou kunnen verbinden. Zoodra een onderwerp dus valt binnen de grenzen in de tweede alinea van art. 59 bedoeld, is de Koning aan de medewerking der Staten-Generaal gebonden. Wel kan de Regeering aan een vreemden Staat beloven ten aanzien van zulke onderwerpen iets te zullen doen, maar nooit met het

gevolg dat de Staat hierdoor zou worden verbonden; volkenrechtelijk beteekent zulk eene belofte dan ook niets; staatsrechtelijk natuurlijk evenmin.

Het geval, dat een Minister in nota's of verklaringen buiten zijne bevoegdheid gaat, behoeven wij dus wel niet nader te beschouwen. Ook die gevallen, waar de bevoegdheid der Kroon om den Staat te verbinden boven allen twijfel verheven is, hebben eene nadere bespreking niet van noode. De grens van die bevoegdheid staat in art. 59 duidelijk omschreven.

---

§ 2. *Ministerieele verklaringen die bij een verdrag behooren.*

Men zou dus oppervlakkig zeggen dat, zoolang de Regeering goed doordrongen is van de beginselen van art. 59, conflicten vrij wel zijn uitgesloten. Nochthans is het meer dan eens voorgekomen dat aangaande de kracht van Ministerieele verklaringen twijfel is gerezen; nl. in die gevallen, waarbij die verklaringen werden afgelegd gedurende of naar aanleiding van de onderhandelingen over het sluiten eener internationale overeenkomst.

Deze verklaringen kunnen in vorm verschillend zijn en naar gelang daarvan bestempeld worden met den naam van

Nota, Verklaring, Protocol, enz. Voor het doel dat wij voor oogen hebben, is, als gemeenschappelijk vereischte, alleen noodig, dat zij bedoelen den Staat te binden ten opzichte van eenig verdrag [1]). Dit nu kan geschieden door met de andere partij gemeenschappelijk hetzij eene officieele interpretatie van het tractaat te geven, hetzij daarin eenige wijziging aan te brengen.

Reeds in Hoofdstuk III wezen wij op het uitnemend belang, dat erbij betrokken is een tractaat zoo duidelijk mogelijk te maken en daardoor alle nevensgaande stukken overbodig te doen zijn. Hoezeer men ook algemeen van de wenschelijkheid hiervan overtuigd is, zoo zal men

---

[1]) Dat de Regeering, om het tot stand komen van een bepaald verdrag in de hand te werken, beloften met dat verdrag niet in direct verband staande aan eene buitenlandsche Mogendheid doet, heeft met dit geval niets uitstaande. Dan toch is zulk eene verklaring voor het verdrag zelf, als het eenmaal tot stand gekomen is, van geenerlei belang. Zij is geheel los daarvan en hare bindende kracht uitsluitend te beantwoorden naar de vraag of de Regeering daarin al of niet hare bevoegdheid is te buiten gegaan. Zoe deed b.v. in 1880 de Minister VAN LYNDEN, tijdens de onderhandelingen met Luxemburg over eene regeling der bestaande financieele verschillen, de toezegging, dat voortaan aan de Nederlandsche gezanten in sommige landen de behartiging van de belangen der Luxemburgsche ingezetenen zou worden opgedragen. De Minister was hiertoe volkomen bevoegd; anders zal men echter moeten oordeelen over de Ministerieele verklaring van een jaar later, toen, bij gelegenheid der onderhandelingen over een handelstractaat met Frankrijk, door de Regeering, buiten het tractaat om, met Nederland gelijkstaande behandeling ten opzichte van onze Koloniën was toegezegd. Beide gevallen leidden tot uitvoerige besprekingen in de Staten-Generaal.

toch zien dat bij zeer vele tractaten dergelijke stukken voorkomen. In den regel geschiedt dan die interpretatie of wijziging in een bijgevoegd Protocol door de wederzijdsche gevolmachtigden onderteekend.

Dit Protocol moet natuurlijk, evenals iedere andere internationale overeenkomst, aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, en behoeft, zoo het onder het bereik van art. 59 2de lid valt, hunne goedkeuring. Men versta dit echter niet aldus, als zoude aan de Kamers worden aangeboden 1e een Tractaat, 2e een Protocol, waarover zij achtereenvolgens zouden hebben te beslissen, maar houde wel in het oog dat één wetsontwerp wordt ingediend tot goedkeuring van éene internationale overeenkomst, die toevallig in twee acten verdeeld is, welke echter onafscheidelijk verbonden zijn. Ook kan zich natuurlijk zeer goed het geval voordoen dat de Regeering van oordeel is, dat het tractaat wèl, het protocol niet de goedkeuring behoeft; dan zal zij een wetsontwerp moeten aanbieden tot goedkeuring van het tractaat en het protocol daarbij als bijlage inzenden. Tot dit laatste is zij verplicht door het eerste lid van art. 59; want het is niet denkbaar dat het belang van den Staat niet zou toelaten den inhoud van het protocol mede te deelen, wanneer het zich tegen mededeeling van het tractaat, waarbij het protocol behoort, niet zou verzetten. Maar

bovendien is zij ook tegenover het buitenland verplicht beide stukken gelijktijdig over te leggen; wanneer toch de Staten-Generaal, alleen het verdrag onder de oogen krijgende, dit goedkeurden, zouden zij zich later op hunne onbekendheid met het protocol kunnen beroepen om hunne goedkeuring als door dwaling gegeven en dus van onwaarde te beschouwen, waarvan het gevolg zou moeten zijn dat het tractaat onuitgevoerd bleef.

Hieruit blijkt ook duidelijk, dat eene verklaring tot uitleg of wijziging van het tractaat na de goedkeuring der Staten-Generaal, b. v. bij de uitwisseling der ratificatiën, niet als den Staat verbindend behoeft te worden beschouwd, tenzij de Staten-Generaal hunne goedkeuring juist met het oog op die nadere verklaring gegeven zouden hebben [1]).

Als algemeen vereischte mag men ongetwijfeld stellen dat de Staten-Generaal, bij het geven hunner goedkeuring, de internationale overeenkomst in haren vollen omvang kennen.

Indien dus de wijzigingen in het tractaat in een daarbij gevoegd protocol worden belichaamd, kunnen er geene meerdere moeilijkheden rijzen dan bij ieder gewoon tractaat zoude mogelijk zijn.

---

[1]) In Hoofdstuk III § 3 zagen wij intusschen reeds dat eene dergelijke verklaring zeer weinig aanbevelenswaardig is

Treedt nu een wezenlijk onderscheid in, wanneer de wijzigingen in een andere vorm zijn aangebracht en, in plaats van in één Protocol, door de beide gevolmachtigden onderteekend, vervat zijn in twee op elkaar passende Nota's van die Ministers? Mij komt het voor dat dit zuiver formeel verschil wel eenig onderscheid te weeg brengt. Het schijnt mij toch niet mogelijk onder het woord »verdragen" van art. 59 ook te begrijpen eene Regeeringsverklaring. Deze toch bewerkt niets; het is eerst het daarop passende antwoord van de vreemde Regeering die de overeenkomst doet geboren worden; dit antwoord nu aan de goedkeuring der Nederlandsche Staten-Generaal te onderwerpen heeft zeker geen zin en kan door niemand verlangd worden.

Waar nu art. 59 bepaalt dat voor overeenkomsten aangaande een zeker aantal onderwerpen de medewerking der Staten-Generaal wordt vereischt, daar staat het der Regeering zeker niet vrij dit voorschrift te verijdelen door die overeenkomsten te sluiten in een vorm, welke die medewerking onmogelijk zou maken. Aangaande die onderwerpen kan de Staatswil alleen gevormd worden door eene samenwerking van den Koning met de Staten-Generaal; ontbreekt deze, dan is er ook van een Staatswil geen sprake en de overeenkomst wordt niet geboren.

Deze Nota's moeten dus wel, wanneer zij tot goed verstand van het tractaat noodig zijn, aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, maar reeds haar aard brengt mede, aan den eenen kant dat het hierbij blijven moet en aan den anderen kant, dat haar inhoud ook niet van een karakter mag zijn, dat meer dan eene eenvoudige mededeeling zou vereischen.

Aan al deze vereischten is ook bij de handelsovereenkomst met Portugal, die tot dit proefschrift aanleiding gaf, voldaan. De Regeering toch bood een wetsontwerp aan tot goedkeuring van de Verklaring — zoo heette de overeenkomst — met bijbehoorend Protocol. Als bijlagen bij de dit wetsontwerp vergezellende Memorie van Toelichting legde zij, nevens andere stukken, een viertal Nota's over. De alles beheerschende vraag is nu deze, of die Nota's onderwerpen regelden, die vallen onder het bereik van art. 59, 2e lid der Grondwet.

De eerste twee, gedateerd 4 en 5 Juli 1894, constateerden de overeenstemming, die heerschte tusschen de Nederlandsche en de Portugeesche Regeering betreffende de interpretatie van sommige bepalingen der overeenkomst; eenige wijziging werd daarin echter volstrekt niet aangebracht. Zij schiepen geen recht, maar strekten uitsluitend tot toelichting van het overeengekomene. Dat nu de Regeering, die het tractaat heeft voorbereid,

en die later geroepen is het uit te voeren, ook de bevoegdheid heeft, in overeenstemming met de andere partij, te verklaren hoe de verschillende bepalingen moeten worden opgevat en dat die verklaring, als zijnde wel zoo authenthiek mogelijk, mits zij aan de Kamers bij 't vragen der goedkeuring worden medegedeeld, bindende kracht heeft, is zóó natuurlijk, dat de in de Kamer uitgesproken twijfel waarschijnlijk wel meer op de beide andere Nota's zal hebben gedoeld. Deze dateerden van 9 Februari 1895 en betroffen de arbitrage-clausule.

In 1893 waren te Lissabon tusschen ons land en Portugal twee overeenkomsten gesloten tot regeling der koloniale betrekkingen in den Archipel van Timor en Solor, waarbij bepaald was dat, ingeval van verschil, de zaak door een scheidsgerecht zou worden beslist; tevens werd de wijze van samenstelling van dit scheidsgerecht vastgesteld.

Nu bepaalde art. VII van de tegenwoordige Verklaklaring, dat »alle twistvragen of alle geschillen omtrent de uitlegging of de uitvoering" daarvan »en eveneens elke andere twistvraag, welke zich tusschen de beide landen mocht voordoen en die noch hunne onafhankelijkheid, noch hunne autonomie raakt," zouden worden onderworpen aan het oordeel van een op bepaalde wijze samengesteld scheidsgerecht. De algemeenheid dezer be-

woordingen maakten het weinig twijfelachtig dat ook geschillen betreffende Timor daaronder zouden vallen. Ten einde echter dienaangaande allen twijfel weg te nemen werd bij de op 9 Februari gewisselde Nota's uitdrukkelijk verklaard, dat de zin van het artikel deze was dat, zoolang het van kracht zou zijn, de arbitrage-regeling van het Timor-tractaat buiten werking zou blijven.

Nu meenden echter blijkens het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer sommige leden, dat de algemeene bepaling van art. VII geene verandering zou vermogen te brengen in de speciale arbitrage-clausule van het Timor-tractaat. Indien dit waar was, zou die verandering voorzeker nog veel minder door Nota's kunnen worden teweeggebracht. Terecht werd echter door andere leden er op gewezen, dat de bewoordingen van art. VII zóó stellig zijn, dat er geen reden zou kunnen bestaan daarop andere uitzonderingen toe te laten dan die in het artikel zelf voorkwamen; ook de Regeering sloot zich hierbij aan. Mij dunkt dat men er nog aan had kunnen toevoegen, dat het, om naast de algemeene bepaling nog de oudere speciale van het Timor-tractaat te doen werken, noodzakelijk zoude zijn geweest dat daarvoor uitdrukkelijk eene uitzondering ware gemaakt. Dat deze speciale bepaling, wanneer de algemeene zou komen te vervallen, wederom herleven zou, sprak, zooals ook de

Regeering opmerkte, van zelf en de verklaring dienaangaande in de Nota's mocht als ten overvloede gedaan worden beschouwd.

Ook deze Nota's dienden dus zuiver tot toelichting en interpretatie der Verklaring.

De Minister van Buitenlandsche Zaken had dus volmaakt gelijk, toen hij in de vergadering der Eerste Kamer op 19 April j. l. bij de verdediging der Nota's zeide: »Wat wijziging brengt in de oorspronkelijke overeen»komst komt voor in het Protocol: doch de Nota's be»vatten daarentegen geen enkele nieuwe bepaling die »eene wijziging daarstelt of eenig nieuw recht schept, »maar bepaalt er zich alleen toe om vragen, die omtrent »de beteekenis of de strekking van het hoofdontwerp »zouden kunnen rijzen, tijdig uit den weg te ruimen."

Dat nu de Minister hieraan nog eenige woorden toevoegde over de vraag of zelfs in dien omvang aan Nota's bindende kracht zou moeten worden ontzegd, schijnt wel aan te duiden dat Zijne Excellentie over den geopperden twijfel zóó verwonderd was, dat zij meende ook de meest van zelf sprekende zaken te moeten verdedigen. Ook de Heer VAN TIENHOVEN kon slechts van verwondering daarover getuigen.

Inderdaad geloof ik voldoende aangetoond te hebben, dat men niet behoeft te schroomen zich bij de door deze

beide autoriteiten aan den dag gelegde bevreemding aan te sluiten. Wanneer men het er over eens is dat aan de gelijktijdig met het tractaat overgelegde Nota's geen ander dan een toelichtend karakter moet worden toegekend, kan hare bindende kracht redelijkerwijze geen punt van twijfel uitmaken en dat karakter viel in dit geval moeilijk te miskennen.

Geheel afgescheiden van de quaestie der bindende kracht is echter de vraag of zulke Nota's aanbevelenswaardig mogen worden geacht. Deze vraag schijnt mij toe in het algemeen niet bevestigend te kunnen worden beantwoord. Zeker zou het in het onderhavig geval te betreuren zijn geweest indien zij ontbroken hadden; maar reeds vroeger wees ik er op hoe wenschelijk het is dat bij eene overeenkomst alles zooveel mogelijk in éëne acte worde samengevat. En wanneer dit moeilijk blijkt of, door wellicht op het laatste oogenblik gerezen quaesties, vertraging zou veroorzaken, verdient het formeel — want meer dan een vraag van vorm is het niet — de voorkeur allen uitleg of wijziging in een gezamenlijk opgesteld Protocol samen te vatten. Dit is des te wenschelijker, omdat het geval niet ondenkbaar is dat werkelijk het uitsluitend toelichtend en intepretatief karakter niet boven allen twijfel verheven zoude zijn en de Staten-Generaal dus recht zouden hebben over het al of niet goedkeuren

daarvan te beraadslagen. Steeds zal men echter, in welken vorm de nadere explicatiën van partijen ook mogen vervat zijn, de desbetreffende stukken als een integreerend deel van het verdrag te beschouwen hebben.

HOOFDSTUK VII.

Interpretatie van volkenrechtelijke overeenkomsten.

Nu wij in het vorige hoofdstuk het een en ander hebben moeten mededeelen aangaande tot toelichting van het tractaat strekkende nota's, is het wellicht niet van belang ontbloot nog in groote trekken na te gaan welke regelen voor de uitlegging van tractaten gelden. Dit onderzoek sluit zich trouwens geheel bij ons onderwerp aan: vroegen wij tot nu toe op welke wijze een tractaat bindende kracht verkrijgt, onafscheidelijk hiermede is verbonden de vraag waartoe het tractaat nu eigenlijk bindt. Het antwoord: tot het naleven van den inhoud, is even juist als weinig afdoende en het is daarom misschien beter de vraag zóó te stellen: welke is de inhoud van het tractaat?

Kan al iedere overeenkomst aanleiding geven tot moeilijkheden bij het beantwoorden dezer vraag, bij internationale overeenkomsten is dit veelal nog meer het geval. Vaak toch komt daar verschil in taal de moeilijk-

heid verhoogen. Wel wordt bij vele tractaten de officieele tekst in het Fransch gesteld en hebben dus de vertalingen geen officieele kracht, maar er zijn toch ook zeer vele overeenkomsten, die in twee of meer talen naast elkaar worden opgesteld; de tekst in elke taal wordt dan door alle partijen onderteekend.

Nu is het duidelijk dat zelfs bij de zorgvuldigste bewerking nog de kans wordt vrijgelaten dat de verschillende teksten tot verschillende opvattingen aanleiding geven. Deze kans zal natuurlijk het geriugst zijn wanneer beide partijen elkanders taal grondig kennen, maar bij minder bekende talen is de mogelijkheid tot misvatting vaak niet gering te achten. Het is dan ook niet te verwonderen, dat de contracteerende partijen vaak trachten aan dergelijke zwarigheden reeds aanstonds den pas af te snijden.

Zoo maakt Dr. von Melle in Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts (III S. 252) melding van een Duitsch-Siameesch tractaat, dat in het Duitsch. Siameesch en Engelsch is opgesteld. Het tractaat zegt daarvan: »Alle diese Aurfestigungen haben denselben Sinn und »dieselbe Bedeutung, aber der Englische Text wird als »Urtext des Vertrages angesehen werden, dergestalt, »dass wenn eine verschiedene Auslegung des Deutschen »und Siamesischen Textes irgendwo stattfinden sollte, »die Englische Ausfertigung entscheiden soll."

Werd hier dus een derde, neutrale taal als de beslissende gekozen, bij Staten, die minder op gelijken voet staan, is eene andere bepaling zeer wel denkbaar. Zoo luidde b. v. art. 5 van het projet d'arrangement, door den Franschen gevolmachtigde LE MYRE DE VILERS aan de Regeering der Hova's aangeboden: »En cas de »difficulté d'interprétation le texte français fera seul foi."

Bij de beraadslagingen in het Institut de Droit International over de oprichting van een Internationaal Bureau voor de publicatie van verdragen, bleek de meerderheid der van dat genootschap deel uitmakende geleerden de wenschelijkheid voor te staan, dat de overeenkomsten, die oorspronkelijk niet in het Fransch gesloten waren, vergezeld zouden gaan van eene door partijen erkende vertaling in die taal, welke voor hen bindende kracht zou hebben. Ook bevatte het ontwerp, dat der Bernsche Conferentie van 1894 tot leiddraad moest strekken, eene bepaling in dien zin. De Conferentie kon hiermede echter niet instemmen en sprak de meening uit, dat het de voorkeur zou verdienen dat het Bureau de vertaling zou bewerken, welke dan door partijen zou kunnen worden onderzocht, maar alle authentiek karakter zou missen.

Het is niet te ontkennen dat het oorspronkelijk ontwerp althans dit voordeel zou hebben aangeboden, dat

de moeilijkheden uit het officieel geldend zijn van tweeërlei tekst daardoor voor een groot deel zouden zijn uit den weg geruimd; dat evenwel de Conferentie, zoowel als eene niet onbelangrijke minderheid van het Instituut, zich tegen de bindende kracht der vertaling verzette, kan ons niet verwonderen. Het schijnt inderdaad, dat het oogenblik nog niet gekomen is waarop de Staten kunnen verwacht worden geneigd te zijn hunne oorspronkelijke overeenkomsten geheel op zijde te zetten voor eene, zij het dan ook met hunne medewerking tot stand gekomene, vertaling; de vrees, dat het Internationaal Bureau hierdoor metterdaad een soort hof van arbitrage voor quaesties van interpretatie zou worden, is wellicht aan deze mindere geneigdheid niet vreemd gebleven.

Zooals ik echter reeds opmerkte, is het gevaar aan het gebruik van tweeërlei taal verbonden, zoo lang het genoegzaam bekende Europeesche talen betreft, niet zoo bijzonder groot en voor zooverre het tot verschillende opvatting kan leiden, zou die allicht ook bij één enkelen tekst zijn mogelijk geweest.

De meeste quaesties van interpretatie spruïten dan ook niet voort uit het gebruiken van twee talen, maar uit de verschillende opvatting die men van één zelfden tekst kan hebben.

Bij alle uitlegging moet voorop gesteld worden het vereischte van goede trouw. Bijna alle oudere tractaten eindigen dan ook met eene bepaling: »Alle dese punten te verstane sonder arghelist;" een enkele maal ook uitgebreider: »Ende het is zonderlinge bevorwairt dat alle »argelist, quade behendicheit beyde alde ende nywe »vonden, ende voirt wat hier tegen gaen off wesen mach, »sijn ganselick wtgenomen...." Al vindt men tegenwoordig dergelijke bepalingen niet meer zoo algemeen, zoo mag daaruit natuurlijk toch niet worden afgeleid dat de goede trouw tegenwoordig bij de uitvoering van internationale overeenkomsten minder onontbeerlijk zoude zijn; zij wordt veeleer als van zelf sprekende aangenomen.

Wanneer nu aangaande de interpretatie uit de overeenkomst niets is op te maken, zal zij volgens algemeene rechtsregelen moeten plaats hebben en wel zóó, dat niets verwaarloosd wordt wat tot het juist begrip der onduidelijke bepaling van belang kan zijn. De billijkheid vordert hierbij aan te nemen dat iedere partij zich zoo min bezwarend mogelijk heeft willen verbinden; het gevolg hiervan is dat men tegenover den Romeinschrechtelijken regel: »obscuritas pacti nocet ei qui apertius loqui potuit," in het volkenrecht waarschijnlijk beter doet aan te nemen, dat in duistere gevallen de tot iets

verplichte partij tot het minste gehouden is; de andere partij toch had bij eene beoogde strengere toepassing alle reden gehad eene meer duidelijke redactie te eischen. Dienovereenkomstig zegt ook HEFFTER § 95: »Ist ein »Recht verschiedene Abstufungen fähig so darf zunächst »nur die geringste Stufe als zugestanden angenommen »werden...... Nur was nothwendig und untrennbar »mit der ausdrücklich bewilligte Leistung verbunden »ist, darf als stillschweigend in dieser mitenthalten ge»fordert werden."

Dit alles geldt natuurlijk alleen voor zooverre niet de overeenkomst zelve eene bepaling aangaande hare uitlegging inhoudt. Zoo lezen wij in VON HOLTZENDORFF'S Handbuch dat het Hanseverbond bij sommige overeenkomsten uitdrukkelijk bedong, dat in geval van twijfel de voor het Verbond gunstigste uitlegging zou worden toegepast. In 1875 kwam een tractaat tot stand tusschen Engeland en Tunis, waarbij bepaald werd dat in Tunis de voor de Engelschen en in de Britsche bezittingen de voor de Tunesiërs gunstigste uitlegging gelden zou. Dat dergelijke bepalingen vaak niet in het eigenlijke tractaat zelf voorkomen, maar in protocollen of bij het sluiten gewisselde nota's ingelascht worden, maakt geen verschil, daar wij reeds zagen dat zulke stukken moeten beschouwd worden als een integreerend deel der over-

eenkomst. Indien van de aan het sluiten voorafgegane onderhandelingen een proces-verbaal is opgemaakt, zal dit ook dikwijls in staat zijn een vingerwijzing te geven in welken geest de eene of andere weinig heldere bepaling behoort te worden opgevat.

Verreweg het beste middel om moeilijkheden uit tweeërlei opvatting der overeenkomst ontstaande reeds van den aanvang af zoo al niet te voorkomen, dan toch uit den weg te ruimen, is de tegenwoordig in vele tractaten voorkomende clausula compromissoria. Deze bestaat hierin, dat partijen zich verbinden alle geschil van opinie, dat naar aanleiding van de uitlegging of de toepassing van het tractaat tusschen haar zou kunnen rijzen, aan de beslissing van scheidsrechters op te dragen.

De gewoonte eener dergelijke bepaling in verdragen op te nemen is van betrekkelijk zeer recenten datum. De wenschelijkheid daartoe werd het eerst uitgesproken in 1873 bij een motie van de Italiaansche Kamer, voorgesteld door den Afgevaardigde MANCINI. Sedert dien tijd is de clausule in de meeste tractaten, waarbij Italië partij was, opgenomen en vindt zij ook elders meer en meer toepassing. Zoo is het beginsel b. v. ook aangenomen door de Algemeene Post-Unie, en lezen wij b. v. in artikel 23 der op 4 Juli 1891 te Weenen onderteekende Algemeene Postovereenkomst: »1. — En cas de dissentiment

»entre deux ou plusieurs membres de l'Union, relativement »à l'interprétation de la présente Convention ou à la »responsabilité d'une Administration en cas de perte »d'un envoi recommandé, la question en litige est réglée »par jugement arbitral. A cet effet, chacune des Ad»ministrations en cause choisit un autre membre de »l'Union qui n'est pas directement intéréssé dans l'affaire."

»2. – La décision des arbitres est donnée à la majorité »absolue des voix."

»3. — En cas de partage des voix, les arbitres choi»sissent, pour trancher le différend, une autre Admi»nistration également désintéressée dans le litige." Een vierde lid strekt de bepaling uit tot alle Regelingen krachtens art. 19 der Overeenkomst gesloten.

Bij ons te lande schijnt men aan de arbitrage-clausule nog geene eminente waarde toe te kennen; wij ontmoeten haar in de Handelsverklaring met Portugal van 1895, en evenzoo in het Handelstractaat met Spanje van 1888. Toen echter dit tractaat in 1892 verstreken was, werd het vervangen door eene Verklaring waarin de clausula compromissoria niet werd opgenomen.

Over het algemeen moet men zeggen dat de clausule, voorloopig althans, het meest geschikt schijnt voor tractaten, wier uitvoering of interpretatie geen al te ernstige moeilijkheden kan doen rijzen; zij zal meer langdurige

onderhandelingen dan eigen richting door wapengeweld voorkomen. En het is ook niet te verwonderen dat de meeste Staten er tegen opzien om bij zeer gewichtige overeenkomsten reeds dadelijk van hun recht tot eigen richting afstand te doen en, door de beslissing aan anderen in handen te geven, hunne eigene vrijheid aan banden te leggen. Daar echter geen tractaat voor de clausule onvatbaar schijnt te mogen worden geacht, kan men veilig aannemen dat zij, met het oog op den meer en meer veldwinnenden wensch dat alle internationale geschillen door scheidsrechters zullen worden beslist, steeds algemeener zal worden. Bovendien vergete men niet dat, welke praktische bezwaren er ook aan den wensch der Vredebonden mogen verbonden zijn, de clausula compromissoria het tractaat zelf tot grondslag heeft en daardoor, naar mate het minder aan de willekeur van den scheidsrechter overlaat, ook de vrijheid der contracteerende Staten minder bedreigt.

Dit maakt ook duidelijk dat het niet wenschelijk is de bepaling in al te algemeene termen op te nemen. Wanneer wij b. v. in het, door de Fransche Kamer verworpen, in 1888 tusschen Frankrijk en Ecuador gesloten tractaat een artikel lezen: »Dans le cas où un différend de nature »à troubler les bons rapports entre les deux pays viendrait à s'élever et ne pourrait être réglé à l'amiable

»les Hautes Parties Contractantes soumettront le litige »à une puissance amie, dont l'arbitrage sera accepté d'un »commun accord," dan ziet men in de algemeenheid der bepaling reeds duidelijk hare zwakte. Het is toch weinig te verwachten dat, wanneer het b. v. een quaestie van onafhankelijkheid of autonomie betreft, eene Regeering zich meer zou gebonden achten door tractaten dan door de eischen van het nationaal zelfbewustzijn.

Het komt mij dan ook voor dat men aanvankelijk, in het algemeen, verstandig zal doen de clausula compromissoria alleen te doen betrekking hebben op geschillen over de uitlegging en uitvoering van het verdrag; eerst wanneer men daardoor met het denkbeeld der arbitrage op meer gemeenzamen voet zal zijn gekomen, mag het oogenblik worden geacht gekomen te zijn daaraan eene meer uitgebreide toepassing te geven.

Dat intusschen de clausule, wanneer zij uitsluitend op de interpretatie en toepassing van het tractaat betrekking heeft, niet in staat is alle moeilijkheden, naar aanleiding van het tractaat gerezen, uit den weg te ruimen, bewees het geschil dat in 1893 tusschen Italië en Zwitserland ontstond. Voor ons doel behoeven wij de zaak in quaestie niet nader te onderzoeken. Het is genoeg te vermelden dat het Handelstractaat van 1892 tusschen beide landen in art. 14 bepaalde, dat »les questions

concernant l'interprétation et l'application du présent traité," die niet langs diplomatieken weg zouden kunnen worden opgelost, door arbiters zouden worden beslist. De Italiaansche Regeering nu had een besluit genomen, dat volgens den Zwitserschen Bondsraad met het tractaat in strijd was. Op het Quirinaal wilde men dezen strijd niet inzien en weigerde op grond daarvan de door Zwitserland voorgestelde toepassing der arbitrage-clausule, zeggende dat het bewuste besluit een maatregel was van inwendig bestuur, die met de uitlegging en toepassing van het tractaat niets te maken had. Het komt mij voor, dat de Revue générale de droit international public naar aanleiding hiervan met recht opmerkt: »La thèse du gouvernement italien ne semble pas à l'abri de »la critique;" [1]) zelfs schijnt het mij toe, dat zij gerustelijk gerangschikt mag worden onder de »quade behendicheit" en »alde ende nywe vonden", die naar wij zagen bij alle tractaten behooren te worden uitgescheiden. Wanneer het toch een der partijen steeds vrij zou staan zich aan de uitspraak van het scheidsgerecht te onttrekken door dit incompetent te verklaren van het bijzonder geval kennis te nemen, verliest de geheele arbitrage-bepaling alle beteekenis. In 1875 besliste dan ook reeds het Institut

---

[1]) Revue 1894, p. 280 v.

de droit international met algemeene stemmen, dat »les »arbitres doivent prononcer sur les exceptions tirées de »l'incompétence du tribunal arbitral;" en »dans le cas où le doute sur la compétence dépend de l'interprétation d'une clause du compromis, les parties sont censées avoir donné aux arbitres la faculté de trancher la question, sauf clause contraire."

Bovendien had de Italiaansche Regeering niet moeten vergeten dat, zoo het geschil al niet betrof de toepassing of uitlegging van het tractaat, het in ieder geval liep over de interpretatie van de toch ook tot het tractaat behoorende clausula compromissoria.

In het algemeen schijnt men bij de uitlegging van verdragen, meer nog dan bij privaatrechtelijke overeenkomsten, te moeten vragen naar de eischen van de billijkheid en de waarschijnlijke bedoeling van partijen. Deze meening verklaart ook reeds voldoende, dat ik het niet wenschelijk acht om, in navolging van verschillende schrijvers, algemeene regelen voor de interpretatie te stellen. Ik meen mijne opmerkingen over dit onderdeel te mogen besluiten met deze woorden van CALVO: »Il est de »règle de s'attacher plutôt à l'esprit qu'à la lettre des con- »ventions, de n'attacher qu'une valeur secondaire au sens »littéral des mots et de rechercher avant tout quelle a pu

»et dû être l'intention commune des parties contractantes. »Lorsque l'expression, quoique intrinsèquement correcte, »se trouve, par suite des circonstances, traduire inexac- »tement la pensée qu'elle doit rendre, il faut évidemment, »comme disent les juristes, sacrifier le moyen à la fin, »laisser le mot à l'écart et ne voir que l'intention qu'il »a pour fonction unique d'exprimer."

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

Een vonnis van echtscheiding heeft eerst ontbinding van het huwelijk ten gevolge als de inschrijving van art. 276 B. W. heeft plaats gehad.

II.

Onder »metselaars, timmerlieden en andere ambachtslieden" worden in art. 1650 B. W. alleen verstaan diegenen, die zelf handenarbeid verrichten, niet alzoo onderaannemers.

III.

Gedurende het beheer van den voogd mag de door hem gestelde hypotheek niet worden te niet gedaan, ook niet met toestemming van den toezienden voogd, tenzij andere voldoende zekerheid worde in de plaats gesteld.

IV.

Het wetsontwerp tot aanvulling van het W. v. K. met bepalingen betreffende de firma zal, tot wet verheven, ook in vereeniging met het gelijktijdig ingediende wetsontwerp tot aanvulling van het Swb., de zoogenaamde flesschentrekkerij niet voldoende vermogen tegen te gaan.

V.

Bij wissel aan eigen order heeft de trekker de actie van art. 144 W. v. K. tegen den acceptant.

VI.

Waar door partijen voor ontstane geschillen een bepaald college als arbiter is aangewezen, is, indien dit college weigert recht te doen, de gewone rechter bevoegd.

VII.

Onder de vorderingen bedoeld in art. 4, n°. 6 W. v. B. Rv. worden alle vorderingen begrepen, ook die van de legatarissen tegen de erfgenamen.

VIII.

Het ware wenschelijk, zoo de Nederlandsche Bank verplicht ware bankpapier uit te geven van *f* 10, terwijl voor de muntbilletten eene hoogere coupure wierd aangenomen.

IX.

De maatregel door de Britsch-Indische Regeering in Juni 1893 genomen ter regeling van het muntwezen is onvoldoende om daaraan de noodige stabiliteit te verzekeren.

X.

Art. 452 Swb. behoort te worden afgeschaft.

XI.

Daden van medeplichtigheid hier te lande aan een misdrijf dat, in het buitenland gepleegd, in Nederland niet vervolgbaar is, vallen onder het bereik der Nederlandsche strafwet.

XII.

Partieel appèl in strafzaken is geooorloofd.

XIII.

De rechter-commissaris belast met de instructie van strafzaken is niet bevoegd huiszoeking met papieronderzoek te doen in het kantoor der successierechten, ten einde inzage te kunnen nemen van de door den verdachte gedane aangifte voor de vermogensbelasting.

XIV.

De lex 68 de revindicatione (D. VI. 1) is geheel echt.

XV.

Bij de verkiezing van een hoofdingeland in het Hoogheemraadschap Delfland mag in het stembureau zitting worden genomen door den directeur eener naamlooze vennootschap, welke op de lijst der stemgerechtigden als ingeland voorkomt, hoewel hij zelf geen lid is.

XVI.

Ten onrechte beweerde Mr. KAPPEIJNE VAN DE COPPELLO in de vergadering der Eerste Kamer van 5 December 1889, dat het subsidieeren van bijzondere scholen met de Grondwet in strijd is.

XVII.

De toekenning der schadeloosstelling van *f* 2000 's jaars, vermeld in art. 89 der Grondwet, behoort te worden afgeschaft.

XVIII.

Het is voor de geldigheid van een Koninklijk Besluit onverschillig wanneer de Ministerieele mede-onderteekening heeft plaats gehad, mits dit zij vóór de uitvoering van het Besluit.

XIX.

Het Fransche systeem van onderteekening van stukken in dagbladen verdient de voorkeur boven het stelsel van anonymiteit.



